

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

**El sistema de partidos en las Cortes de la Segunda República  
española**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Santiago Varela Díaz**

**Madrid, 2015**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5327102455

TE

1734

EL SISTEMA DE PARTIDOS EN LAS CORTES  
DE LA SEGUNDA REPUBLICA ESPAÑOLA

Tesis presentada por Santiago VARELA DIAZ en cumplimiento  
de los requisitos exigidos para el título de Doctor en De  
recho.

FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Mayo de 1976

## I N D I C E

	<u>Página</u>
I. <u>INTRODUCCION: OBJETO Y METODO</u>	1
A. <u>El objeto del trabajo: análisis del fracaso de la democracia parlamentaria en España</u>	2
B. <u>Metología empleada</u>	13
a. El sistema político	13
b. La IIª República: las Cortes, el sistema de partidos y las decisiones parlamentarias	22
C. <u>Orden de la exposición</u>	27
NOTAS DEL CAPITULO I	29
Primera parte: <u>EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LAS CORTES</u>	38
II. <u>EL SISTEMA DE PARTIDOS DE LA IIª REPUBLICA</u>	39
A. <u>El vacío que abre paso a la IIª República: a nuevo sistema político, nuevo sistema de partidos</u>	42
B. <u>El multipartidismo de la IIª República</u>	67
a. La forma de gobierno	74
b. La cuestión regional	77

	<u>Página</u>
c. La cuestión religiosa	82
d. Los problemas socio-económicos	85
<u>NOTAS DEL CAPITULO II</u>	96
 III. <u>LA VERSION PARLAMENTARIA DEL SISTEMA DE PARTIDOS</u>	108
A. <u>El régimen electoral</u>	111
B. <u>La incorporación del sistema de partidos a las Cortes de la IIª República</u>	123
a. Composición de las Cortes Constituyentes de 1931	130
b. Cambios en el período 1931-1933	131
c. Composición de las Cortes de 1933	137
d. Cambios del período 1933-1936	138
e. Composición de las Cortes de 1936	141
<u>NOTAS DEL CAPITULO III</u>	143
 IV. <u>LAS CORTES EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL</u>	153
A. <u>El régimen parlamentario de la IIª República: características generales</u>	156
B. <u>Las relaciones Cortes-Gobierno</u>	162
C. <u>El monocameralismo</u>	180
D. <u>El Presidente de la República en el régimen parlamentario</u>	193
<u>NOTAS DEL CAPITULO IV</u>	217



	<u>Página</u>
Segunda parte: <u>LAS DECISIONES PARLA-</u>	
<u>MENTARIAS</u>	234
V. <u>LAS DECISIONES PARLIAMENTARIAS</u>	235
A. <u>La cuestión regional</u>	238
a. Las fisuras regionales del sistema de partidos	243
b. La acción parlamentaria de los Gobier- nos	291
NOTAS DEL CAPITULO V,A	328
B. <u>La cuestión religiosa</u>	348
a. La cuestión religiosa, factor de di- ferenciación política	355
b. El régimen parlamentario ante la cues- tión religiosa	391
NOTAS DEL CAPITULO V, B	416
C. <u>La reforma agraria</u>	441
a. Las rupturas políticas del reformismo socio-económico	450
b. La ausencia de los intereses y de la técnica en la reforma agraria	500
<u>NOTAS DEL CAPITULO V.C</u>	522
VI. <u>CONCLUSIONES</u>	541
FUENTES Y BIBLIOGRAFIA	I-XXVII

## I. INTRODUCCION

"Aquí se trata de España, de esa turbera de detritus históricos que es inminente organizar en nación." (José ORTEGA Y GASSET).

## I. INTRODUCCION: OBJETO Y METODO

### A. El objeto del trabajo: análisis del fracaso de la democracia parlamentaria en España.

El fracaso de la Segunda República española ha supuesto, para la historia de nuestro país, el fracaso de una determinada fórmula política —la democracia parlamentaria— para llevar a cabo un objetivo secular: la modernización de la sociedad española (1).

La definición del fracaso republicano en tales términos revela, desde luego, una previa posición ideológica, como sucede siempre que se emplaza un sistema político a la realización de determinados objetivos históricos.

A lo que sigue que, cuando el sistema no haga realidad esos objetivos, el intérprete proclamará su fracaso.

Difícilmente, la idea del fracaso político puede perfilarse desde una estricta neutralidad científica. Se afirma con frecuencia que el objetivo primario de cualquier sistema político es lograr su propia supervivencia (2) y así, aparentemente, se traza una línea fronteriza entre el ser y el no ser del sistema que señala a partir de qué punto puede afirmarse con toda objetividad su fracaso.

No obstante, también bajo esa actitud pueden latir los prejuicios ideológicos. La insistencia sobre la permanencia o la estabilidad del sistema, no sólo puede suponer una cierta complacencia hacia el mismo, sino que conduce a menudo a la valoración negativa de las tensiones y conflictos como elementos del cambio político (3).

En lo que se refiere a la II<sup>a</sup> República española, qué duda cabe que su radical y violenta liquidación a través de la Guerra Civil es el síntoma más significativo de su fracaso. En la interpretación de ese fracaso es, sin embargo, donde se dan cita las diferencias ideológicas. En efecto: partir de que la República pereció, ante todo, por

su importancia en procesar el cambio histórico, con todas las situaciones conflictivas que éste implicaba, supone una perspectiva bien distinta a la de quienes colocan el acento, en primer término, sobre el despertar de los antagonismos latentes, el desorden público o, en definitiva, los peligros para la estabilidad de situaciones anteriores al 14 de abril de 1931 (4).

Esta aclaración previa, aunque breve, era necesaria, pues, como ha señalado DUVERGER, en el estado actual de las ciencias sociales, el investigador "debe ser consciente de la imposibilidad de prescindir de las ideologías, con el fin de limitar la deformación que resulta de ello. Esto implica, primeramente, que sea consciente de su propia ideología y la confiese" (5). En el caso presente, la necesidad de la confesión previa es aún mayor, pues no se intenta llevar a cabo un trabajo sociológico o histórico, sino más bien de Ciencia Política, de tal forma que lo que constituye un "problema" para la Sociología o la Historia de la II<sup>a</sup> República española, se convierte aquí en "supuesto" o dato (6). Quiere decirse que no es propósito de este trabajo profundizar en las relaciones entre el sistema político y el medio social ambiente, y que se da por "supuesto" que en la sociedad española de los

años 30 existían determinados problemas, que esos problemas debían ser resueltos mediante una serie de cambios que hoy agrupamos bajo el término amplio de "modernización" y que, por último, el sistema político republicano fracasó en su tentativa de realizar tales cambios. Con esos datos, el "problema" consistirá aquí en dotar de autonomía funcional al sistema político para desentrañar las causas de su fracaso en el interior del propio sistema. Se trata de estudiar cómo las decisiones políticas y, en última instancia, el mantenimiento de un sistema político determinado dependieron en gran medida de sus elementos internos.

Esa debe ser, en mi opinión, la perspectiva de cualquier trabajo de Ciencia Política, pues difícilmente puede sostenerse la autonomía de una rama científica sin afirmar previamente la autonomía, no sólo de sus métodos de investigación, sino, muy principalmente, de su objeto; "si se trata la política como un epifenómeno, como una variable dependiente, explicable por factores existenciales del propio sistema político, no hay una justificación real para una ciencia política independiente" (7). La reducción sociológica de la política, la consideración y el estudio de los sistemas políticos como reflejos de los sistemas sociales conducen en todo caso a una cierta especialización

dentro del ámbito general de la Sociología, y así, "la expresión 'sociología de la política' indica, sin posibilidad de confusión, un terreno secundario, una subdivisión del dominio general de la sociología, igual que si habláramos de sociología de la religión, sociología del ocio y otras por el estilo. Al hablar de sociología de la política, ponemos de manifiesto que la trama, el punto de vista o el foco de la atención de la investigación es sociológico" (8).

El enfoque que aquí se escoge para el análisis de un determinado sistema político —la II<sup>a</sup> República española— no obedece, sin embargo, a un prurito de especialización científica, de acotar campos para la investigación o de afirmar la personalidad de la disciplina desde la que se realiza el estudio. Se trata, sobre todo, de la convicción —y entramos otra vez en el terreno de los condicionamientos ideológicos— de que el fenómeno político se presenta con una notable autonomía frente a los condicionamientos sociales, de tal forma que el enfoque sociológico resultaría, por sí solo, insuficiente para el análisis de los sistemas políticos (9). Es, ante esa autonomía de lo político, cuando surge la necesidad de la Ciencia Política, de la que, si autores como Aristóteles, Maquiavelo o Montesquieu aparecen con justicia como sus

precursores, es, precisamente, por su creencia en un ritmo propio de los fenómenos políticos, por su visión del cambio político como "una variable relativamente independiente" (10).

Afirmar la autonomía del sistema político basada sobre la existencia de leyes que le son propias no supone, sin embargo, el desconocimiento de su situación de interdependencia hacia el sistema social o económico, aunque sí la negativa de que la comunicación se produzca en una dirección unívoca o dominante. Igualmente, está fuera de duda la conveniencia de la colaboración entre las distintas ciencias sociales, fundada sobre esa interdependencia. Nada más estéril que el provincialismo científico. Pero, como ha señalado certeramente SARTORI, la "integración" entre las diversas ciencias sociales debe suponer su previa "especialización" (11).

El autor es consciente, por otra parte, de lo mucho que ha influido en la orientación de este trabajo la formación jurídica que ha recibido y su actual interés hacia los temas constitucionales (12). Piensa, precisamente, que primar la autonomía de los elementos estructurales y formales del sistema político, su influencia sobre los



procesos políticos y sociales, o, lo que es lo mismo, "el valor de fondo de la forma", supone un apoyo para superar también muchas de las "frustraciones sociológicas" que afectan a los estudios actuales de Derecho Constitucional (13).

Tras todas estas consideraciones, puede parecer que, para lo que se pretende, el error está en el período histórico elegido. En efecto, la cantidad, variedad e intensidad de los conflictos sociales que se dieron cita en España durante la II<sup>a</sup> República crearon una situación en la que hablar de "autonomía del sistema político" resulta prima facie una especulación teórica sin fundamentos reales. Y esta impresión puede adquirir mayor peso tras la consulta de la bibliografía española y extranjera sobre el período republicano. Pues por encima de las diferencias, a menudo abismales, que puedan existir entre los autores, hay una idea, que presentada bajo ropajes distintos, constituye un nexo común entre un sector importante y mayoritario de ellos: partiendo de que el fracaso de la II<sup>a</sup> República debe entenderse en términos de incapacidad para desarrollar el cambio político y social, la clave de dicho fracaso se sitúa frecuentemente en una inadecuación entre el sistema político —democrático, liberal y parlamentario— y la entidad de las exigencias y necesidades de la

sociedad española, es decir, en que el sistema social y económico no encontró correspondencia en un sistema político "conveniente". Valga aquí, como botón de muestra de esta actitud, la opinión de un autor moderado como el profesor MURILLO FERROL:

"..., mi opinión es que, con guerra civil o sin ella, la república había fracasado. Y fracasó por no ser una auténtica revolución, por no ser suficientemente de izquierdas, di ríamos hoy.

(...)

A la postre, la explicación habría que buscarla en la infraestructura económica y cultural de aquella España que sufría agudamente todavía las dificultades de la gran depresión económica de 1929. Pero la depresión refractada en un país precapitalista y sin industrializar, lo cual altera cualitativamente los términos de la situación." (14).

El sistema político de la II<sup>a</sup> República es enfocado así en función del sistema social. No se trata, en suma, más que de un enfoque sociológico aplicado a los fe nómenos políticos, de una Sociología de la Política, que conduce, en la interpretación histórica, a prestar mayor atención al análisis de las estructuras sociales que al de las estructuras políticas.

Ese es el punto de vista predominante entre los

autores que se han enfrentado con la II<sup>a</sup> República española, apreciación que también puede hacerse extensible con carácter general a los estudios recientes sobre la historia de la España contemporánea. Son escasos quienes, en sus trabajos históricos, han prestado una especial atención al funcionamiento del sistema político, pese a que algún historiador como CARR, sostenga, cara a nuestra historia contemporánea en general, "la presunción de que el fracaso principal fue un fracaso político" (15), y aunque curiosamente las memorias o escritos de los hombres que protagonizaron la República nos muestran una mayor preocupación por el drama político que hacia las cuestiones sociales o económicas.

Hay, por otra parte, valiosos estudios monográficos sobre elementos aislados del proceso político, tan importantes como los grupos de presión (16), los partidos políticos (17) y, sobre todo, las elecciones (18), pero tales elementos se presentan fundamentalmente en esos trabajos como canales de comunicación entre el sistema social y el sistema político en una de las dos direcciones en que esta comunicación es posible —la que va del primero al segundo— pero sin profundizar en la inversa, de forma que dichos estudios pueden ser calificados como fundamentalmente

sociológicos (Sociología de los grupos de presión, de los partidos políticos o Sociología electoral).

Bajo esa óptica, hay que insistir en ello, el diagnóstico no deja lugar a dudas: el fracaso republicano obedeció a un problema de "representación" (19), esto es, a que el sistema social no tuvo el sistema político que precisaba y, consiguientemente, las decisiones de este último no fueron las adecuadas a las demandas sociales. Dicho en otros términos, se intentó la vía reformista, legal y parlamentaria cuando no existían las condiciones sociales y económicas que aconsejaran dicha vía para emprender un proceso de modernización.

Sin embargo, en mi opinión, con la II<sup>a</sup> República española no estamos tanto ante un problema de "representación" o de adecuación entre el sistema político y el social —lo que obedecería, entre otras cosas, a la pretensión intelectual de que existen unas relaciones objetivas entre ambos— como ante un problema de eficacia del sistema político, o, si se prefiere, ante la incapacidad del reformismo para engendrar medidas reformistas coherentes con sus propios presupuestos básicos. Dicho con otras palabras, no se condenan aquí de antemano, como se seguiría

de sostener la existencia de esas relaciones objetivas; las posibilidades de un régimen parlamentario, democrático y constitucional en llevar a cabo la modernización social y económica de un país subdesarrollado, pues pienso que no se trata de que las decisiones republicanas fueran poco radicales, insuficientes o inadecuadas para la sociedad a que iban dirigidas. Su mayor deficiencia radicó en sus contrasentidos, su complejidad, la lentitud de su elaboración y puesta en práctica, sus autocanulaciones y, a veces, en su inexistencia.

A un nivel comparativo, no puede desconocerse además, ni explicarse de un modo simplista, el hecho de que el régimen parlamentario se hundiera también en otros países —piénsese en la Alemania de Weimar, en la IV<sup>a</sup> República francesa o en la Italia prefascista (e, incluso, en la marcha de la República italiana actual)— en los que, junto a una situación social y económica bien diferente a la de la II<sup>a</sup> República española, encontramos unas semejanzas en cuanto a la contextura del sistema político, que, por lo menos, debieran impulsarnos a la investigación de elementos comunes en ese hundimiento (20).

## B. Metodología empleada.

Acaba de señalarse como hipótesis de trabajo que la IIIª República fracasó primordialmente en su intento de modernización de la sociedad española, siendo posible encontrar las raíces de ese fracaso en el interior del propio sistema político. De esta forma, es evidente que la investigación deberá orientarse hacia el estudio de los procesos de elaboración de aquellas decisiones del sistema político que estaban destinadas a realizar dicha modernización, tratándose de discernir hasta qué punto influyeron los rasgos estructurales del sistema en el contenido y en las limitaciones de esas decisiones.

Parece necesario, pues, que previamente se aclaren las dimensiones con que se utilizarán esos dos conceptos centrales --sistema político y decisiones políticas-- en torno a los cuales girará el razonamiento.

### a. El sistema político.

La incorporación a la Ciencia Política actual de los "sistemas" como unidad de análisis, ya utilizada con anterioridad en otras latitudes científicas, es la impor-

tante aportación a nuestra disciplina de la obra de David EASTON (21), rápidamente difundida y aceptada como punto de partida metodológico en numerosos estudios, siendo especialmente notables los que, desde una perspectiva funcionalista, inició Gabriel ALMOND (22).

Dada la vigencia y la aceptación de tal enfoque analítico en el estado actual de la Ciencia Política, resulta sugestivo, en principio, el proyecto de aplicarlo en un estudio sobre la historia política de nuestro país (23). No obstante, parece necesario, reprimiendo un tanto las objeciones por la pureza del método, tratar más bien de adaptar éste al objeto que no al contrario. Como ha escrito Stanislaw ANDRESKI, en unas páginas luminosamente críticas del "culto a la metodología" que hoy invade los diferentes sectores de las Ciencias Sociales:

"El desarrollo de los métodos de experimentación y medición ha jugado un papel esencial en la historia de las ciencias exactas. Estos nacieron, sin embargo, en el proceso de resolver problemas sustantivos y no conozco ninguna metodología que haya sido inventada en el vacío o importada totalmente de otro campo y luego empleada con éxito para producir descubrimientos importantes,..."

"En su esencia la metodología es profiláctica. Del mismo modo en que la higiene ayudarnos a evitar algunos contagios, pero resulta impotente para ga

rentizar la salud, la metodología puede prevenirnos contra ciertos peligros, pero no nos ay dará a concebir nuevas ideas".

"... algo originalmente valorado sólo como me dio para alcanzar un fin llega a ser valorado por sí mismo, con olvido del fin original. Un sociólogo o un psicólogo obsesionado por los sistemas, la jerigonza y las técnicas se parece a un carpintero tan ocupado en mantener lim pias sus herramientas que carece de tiempo pa ra trabajar. Estas tendencias están reforzadas por la sensación de desvalimiento frente a la complejidad no manipulable de los fenómenos so ciales y el temor de ocuparse de temas peligr osos, presentes en todo el ámbito de las ciencias sociales" (24).

Pues bien: arrancando del carácter instrumental que debe tener todo enfoque metodológico, no parece su perfluo que se expongan brevemente las razones que impiden aquí la utilización del modelo eastoniano en toda su pureza y que aconsejan el empleo de la idea de sistema en un sentido más flexible, cauto y utilitario, tratando de llenar lagunas y de evitar ciertas implicaciones ideológicas. El propio EASTON ha afirmado que "los conceptos no son nunca verdaderos ni falsos; son sólo más o menos útiles" (25). Y, precisamente, el gran riesgo que se corre en la aplicación del esquema sistémico es que se convierta en un corsé, en lugar de un cauce apro-



vechable para la formulación de ideas fecundas o, al menos, para la expresión de lo que interesa y se quiere expresar.

Sin el ánimo de emprender ahora una crítica en profundidad del modelo de EASTON, deben reseñarse dos de los principales problemas que plantea su estudio y que se agigantan a la hora de su puesta en práctica. En primer lugar, y resulta paradójico en un modelo que se califica de sistémico, lo desconocido del sistema político. Según EASTON, el sistema político sería algo así como un transformador de energía que convirtiese las demandas y apoyos provenientes del medio ambiente (inputs) en decisiones o "productos" políticos (outputs). Pero, ¿cómo se opera esa transformación? o, dicho en otros términos, ¿qué ocurre dentro del sistema político? (26). EASTON se preocupa más de fijar los límites y las relaciones entre el sistema político y su medio ambiente que de encontrar respuestas a esas preguntas. El sistema político es, de esta forma, una especie de "caja negra" de la que ignoramos lo que ocurre en su interior. Será ALMOND quien, pocos años más tarde, tratará de dar contenido al esquema de EASTON estableciendo las llamadas "funciones de conversión" de los inputs en outputs. Sin embargo, lo que viene a proponer

ALMOND es:

"... otorgar mayor complejidad al modelo de separación de poderes (legislación, administración, adjudicación) añadiendo otras tres funciones que nos permitan comparar y describir los distintos procesos que preceden o se suman a los tres originarios. Nos referimos a la articulación de intereses, la agregación de intereses y la comunicación, con lo cual tenemos ahora una clasificación que incluye seis funciones..." (27).

Y si tenemos en cuenta que, de estas nuevas funciones, las dos primeras hacen referencia al proceso de incorporación o penetración de los inputs en el interior del sistema y la tercera a la salida de los outputs, llegaremos a la conclusión de que esa "explicación" se reduce, con dudosa originalidad, a disfrazar con nuevos términos viejos conceptos jurídicos, los de la teoría de la separación de poderes, para cuya elaboración no fue necesario esperar dos siglos a las complejidades del funcionalismo sistémico. Por supuesto, que la obra de los autores citados contiene aportaciones valiosas, cuya consideración no procede aquí. Lo único que ahora interesa dejar señalado son sus lagunas a la hora de explicar las "interioridades", y sus causas, de cualquier sistema político.

En segundo lugar, surgen también las prevenciones de índole ideológica, es decir, aquellas que se refieren a la especial concepción de la vida política que late bajo las teorías sistémicas, las cuales carecen de la neutralidad o asepsia que a primera vista quieren aparentar. De tal forma que difícilmente pueden aplicarse esas teorías a un trabajo sin que éste se vea orientado por dicha concepción. En efecto, se afirma que:

"... a fin de cuentas, en su forma más elemental, un sistema político no es más que un medio para convertir en productos ciertas clases de insu-  
mos" (28).

Esto es, se tiende a establecer una relación de causa a efecto entre las demandas y apoyos del medio social ambiente y las decisiones del sistema político. El sistema político decide para satisfacer las demandas y para procurarse el sostén del medio social y en esa correspondencia está la raíz última del equilibrio político (29). Lo que se intenta, en realidad, es, pasando de los ideales o deseos a la práctica, elevar a la categoría de enfoque metodológico con validez universal los principios ideológicos en que se basa el funcionamiento de los sistemas polí-  
ticos de las sociedades occidentales más desarrolladas(30).

Las dificultades aparecerán, por tanto, cuando nos encontremos con sistemas a los que resulta inaplicable, en mayor o menor grado, esa armonía ideal entre inputs y outputs. Pues, incluso la estabilidad política, que parece ser el objetivo primordial de las teorías sistémicas, puede, con frecuencia, ser el resultado de una anticipación o desfase del sistema político en relación al sistema social antes que de una perfecta sintonización entre ambos. Como ha puesto de manifiesto el profesor SANCHEZ AGESTA en una consideración crítica de las teorías que comentamos:

"... el sistema de inputs y outputs no puede concebirse como el flujo de una corriente circular de demandas y respuestas. Las necesidades que constituyen demandas latentes son muchas veces reconocidas y propuestas por los propios gobernantes al aplicar a una estructura social dada un criterio de justicia. E incluso muchas veces son realizadas contra la voluntad implícita o explícita de sus destinatarios. Los 'portavoces' de intereses son sólo en ocasiones limitadas idénticos a aquellos que padecen la necesidad..."

Y continúa afirmando que:

"(El) deliberado olvido del valor de las normas jurídicas como pautas fundamentales del comportamiento y formalización de una estructura en una organización política es el punto crítico más delicado" (31).

El "sistema" de EASTON parece, por todo ello, in suficiente para llevar a cabo mediante él un trabajo que se sostiene sobre la autonomía del fenómeno político, lo que, justamente, constituye aquí el punto de partida. EASTON y sus seguidores se preocupan más que nada por establecer las relaciones entre los "sistemas" y el mundo exterior que les rodea, cuando lo que, en definitiva, nos interesa aquí es conocer lo que ocurre dentro del sistema mismo y sus propias leyes de funcionamiento.

En este sentido, el anuncio de que se van a estudiar los procesos decisoriales de un sistema político exige una clarificación y una delimitación previas, tanto en lo que se refiere al sistema como a las decisiones. Ni todas las materias sobre las que recaen decisiones políticas son igualmente relevantes para la suerte futura de una comunidad, ni todos los elementos integrantes de un sistema político desempeñan el mismo papel a la hora de adoptar esas decisiones. Nos encontramos, por tanto, con la necesidad de seleccionar, siguiendo criterios fundamentalmente utilitarios, entre una amplia gama de decisiones y de centros de decisión. Hasta aquí no habría, sin embargo, ningún enfrentamiento con la "ortodoxia" sistémica, pues como el propio EASTON aclara:

"... cualquier agregado de interacciones que de  
cidamos identificar forma un sistema: se trata  
de una mera cuestión de conveniencia teórica  
o conceptual".

"... lo que reclama nuestra atención es decidir  
si el conjunto de actividades es interesante  
en el sentido de que es relevante y nos ayuda  
a comprender algunos problemas teóricos, o bien  
si carece de valor y resulta trivial"

"Cualquier serie de elementos políticos que de-  
seemos considerar como sistema, se convierte au-  
tómicamente en tal" (32).

Las diferencias aparecen, no obstante, desde el  
momento en que la decisión política no se va a estudiar  
como la consecuencia de unas demandas, explícitas o laten  
tes, ni dirigidas a conseguir el apoyo del medio social,  
sino que se atenderá preferentemente a ciertos rasgos ca-  
racterísticos del sistema político como determinantes del  
resultado decisional, el cual, según hemos visto, no pue-  
de ser considerado únicamente, ni siempre, como un factor  
de estabilidad política.

Por otra parte, una vez seleccionados esos ele-  
mentos del sistema político sobre los que recaerá la inves  
tigación, ésta quedaría cojeando, si únicamente se tomaran  
en consideración las decisiones con una incidencia direc-  
ta sobre el contorno social y se abandonasen aquellas otras

que configuran las relaciones internas del sistema, es decir, aquellas que tienen lugar entre sus diferentes elementos constitutivos. Una institución política no se proyecta tan sólo extramuros del sistema y, en muchas ocasiones, sus relaciones con otras instituciones políticas pueden ser más importantes incluso que su proyección exterior para conocer su propio funcionamiento y, en definitiva, el funcionamiento de todo el sistema político en su conjunto. Limitarse, por ejemplo, al estudio de las medidas económicas adoptadas por un Gobierno y dejar en el olvido sus relaciones institucionales con el Parlamento o con la Jefatura del Estado, puede suponer, no sólo una cierta mutilación de la investigación, sino asimismo dejar sin explicación algunas de las causas, quizá fundamentales, de su funcionamiento.

b. La IIª República: las Cortes, el sistema de partidos y las decisiones parlamentarias.

En lo que se refiere a la IIª República española, la Constitución de 1931, al establecer un régimen parlamentario y las relaciones de poder consiguientes, nos está indicando ya que las Cortes deben ser consideradas, al me

nos desde una perspectiva formalista, como el foco básico de decisiones del sistema político. Y por si fuera poco, debe tenerse en cuenta que el carácter esencialmente público y abierto del funcionamiento de la institución parlamentaria suministra para la investigación un número de datos infinitamente mayor que cualquier otra. Dificilmente se encontrará una cuestión relevante que, entre 1931 y 1936, no fuera ventilada públicamente en la Cámara. Son, por tanto, estos dos motivos -uno de orden normativo y otro de orden utilitario- los que determinan la elección de las Cortes como centro de nuestra atención.

Pero adviertase una vez más: lo que se busca no son los nexos causales entre una sociología de las Cortes republicanas y las decisiones parlamentarias. Ello supondría partir del supuesto de que esas decisiones dependieron de cómo las Cortes y la existencia de un régimen parlamentario en España se correspondieron con la sociedad circundante, o, lo que es lo mismo, del grado en que las Cortes lograron la adecuación de sus decisiones a las demandas y a los apoyos sociales. Por el contrario, la relación de causalidad que se intentará analizar es la que vinculaba las decisiones al aspecto normativo o a las formas propias del parlamentarismo de la IIª República. Ello jus



tifica que se vaya a prescindir de algunos ingredientes ya clásicos en los trabajos de sociología parlamentaria: extracción social y "representatividad" de los diputados, relaciones de éstos con sus bases electorales o papel de los grupos de presión sobre la actividad del Parlamento.

Sin embargo, tampoco la estructura formal de un Parlamento se limita a las normas de funcionamiento establecidas por la Constitución y desarrolladas por los usos políticos. La puesta en marcha de ese esqueleto normativo dependerá de los sujetos de la acción parlamentaria, los partidos políticos, cuyo conjunto de relaciones representa algo así como el sistema muscular para la vida de un Parlamento. De esta forma, cuando hablemos de la influencia de las formas parlamentarias sobre las decisiones, nos referiremos tanto a las reglas del juego parlamentario como al sistema de partidos que las activa. El propósito del presente trabajo es mostrar como un sistema multipartidista, en sus primeras etapas de consolidación, no fue apto para introducir, en el marco de un régimen parlamentario, los cambios que agrupamos bajo el concepto amplio de modernización, y cómo, por el contrario, condujo con frecuencia a la fragmentación y al inmovilismo.

Partiendo de ese propósito de estudiar las relaciones entre el sistema de partidos que actúa en un marco parlamentario y las decisiones producidas en dicho marco, nos queda por seleccionar un conjunto de decisiones suficientemente relevantes para nuestro objetivo, esto es, aquellas que representen lo esencial del esfuerzo modernizador realizado durante los años de la IIª República española, período que significó una actividad política de intensidad sin precedentes en la historia de nuestro país; en cinco años se hizo frente, hasta sus raíces, a todos los problemas básicos de la sociedad española.

Para realizar esa selección, nos hemos limitado a recoger como datos las conclusiones de los trabajos de los historiadores. No entraremos en el estudio del sistema social tratando de descubrir cuáles fueron realmente las cuestiones básicas que debieron ser resueltas, ni, mucho menos, se intentará establecer un orden de prioridad o dependencia entre ellas. No se trata de estudiar aquí las cuestiones en sí, sino la forma en que fueron abordadas. Por ello, simplemente se aceptarán como tales cuestiones básicas aquellas que, prácticamente con unanimidad, han centrado la atención de los estudiosos del período republicano.

Raymond CARR ha hecho brevemente un completo balance de esos problemas:

"..., la misión del republicanismo consistía en la liquidación de los obstáculos institucionales que hacían difícil la existencia de una sociedad progresiva y democrática, es decir, especialmente, una Iglesia estatal influyente, un Ejército poderoso y el latifundismo. La República debía resolver también los problemas del nacionalismo catalán y vasco. Este programa convertiría el nuevo régimen en algo más que un cambio en la terminología política..." (33).

Y, por su parte, también un protagonista destacado de la IIª República, Luis JIMENEZ DE ASUA, refrenda la opinión del historiador:

"Era necesario rehacer toda la vetusta estructura de España. Para que la República pudiera marchar en franquía se precisaba poner atención en cuatro problemas previos: la cuestión militar, la religiosa, la agraria y la regional. Las cuatro afectaban a la esencia de España y, en última instancia, imponían la necesidad de acabar con sus cuatro enemigos multiseculares: el militarismo, el clericalismo, el retardado

feudalismo y el separatismo (34).

Valgan estas dos citas como muestra de una opinión bastante generalizada, pues, efectivamente, un repaso de la bibliografía existente sobre la República nos ofrecerá una coincidencia notable al señalar la cuestión religiosa, la reforma del Ejército, la reforma agraria y los problemas regionales como los principales retos que, en aquella época, se plantearon a las instancias políticas (35). Aquí, únicamente se prescindirá del análisis de las decisiones sobre temas militares, pues, en su mayoría, quedaron confinadas en el área de la decisión gubernamental y tan sólo de forma muy esporádica y restringida llegarían a ser objeto de la actividad parlamentaria (36).

### C.- Orden de la exposición

De acuerdo con la orientación metodológica escogida, el trabajo comenzará por establecer las coordenadas formales dentro de las cuales se producirían las decisiones objeto de nuestra consideración(1ª Parte). Esto es, se empezará por el análisis del sistema de partidos de la II

República (orígenes y características), así como de su inserción en el Parlamento. En segundo término, serán las propias Cortes y, en general, las relaciones de poder diseñadas por la Constitución de 1931, quienes, en cuanto marco de las decisiones, reclamen nuestra atención.

El paso siguiente será ya el estudio de la decisiones políticas que surgieron de entre dichas coordenadas: sobre la cuestión regional, sobre la cuestión religiosa y sobre la reforma agraria (2ª Parte). Pero, como venimos insistiendo, lo que nos interesará primordialmente de esas decisiones no será tanto su contenido sustantivo, ni sus repercusiones en la sociedad española, como los procesos a través de los cuales vieron la luz, es decir, la medida en que el sistema de partidos y los mecanismos parlamentarios condicionaron su elaboración en cada caso.

Las conclusiones de la tesis y la exposición de la bibliografía utilizada en la misma marcarán el punto final.

NOTAS DEL CAPITULO I

NOTAS DEL CAPITULO I

(1).- El concepto de "modernización" es, en la actualidad, objeto de numerosos estudios de Ciencia Política. Su enumeración sería interminable. Baste señalar aquí el trabajo de Manuel ARAGON REYES: "Manuel Azaña: un intento de modernización política", Sistema, nº 2, Madrid, 1973, p. 101-114. En él se contiene una interesante consideración del concepto, en su dimensión política, aplicado al caso concreto de la IIª República. También, en el mismo número de la revista Sistema, se encuentra un artículo de Jorge de ESTEBAN con una completa bibliografía de los autores españoles que se han ocupado del tema: "Desarrollo político y régimen constitucional español", p. 77-99. Entre dichos autores puede recordarse al profesor Manuel RAMIREZ JIMENEZ por su artículo "La modernización política en España: Hipótesis para su estudio" en Revista de Estudios Sociales, nº 5, Mayo-Junio de 1972, p. 107-132.

(2).- Esta es una idea motriz del funcionalismo político. Según los autores de esta corriente, una función política es "la contribución de un elemento del sistema a la conservación del sistema en un estado determinado" (Eugen J. Meehan en Contemporary Political Thought, Dorsey Press, Illinois, 1967, p. 113). Según David EASTON, "el problema número uno se refiere al modo como está sal-

vaguardadas en una sociedad las funciones fundamentales necesarias para que los sistema subsistan,..." (en Esquema para el análisis político, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, p.125). Para el mismo autor, "el problema central" de la ciencia política empírica es el conocimiento de "cómo un tipo de sistema puede persistir, incluso bajo la presión de crisis frecuentes o constantes" (A Systems Analysis of Political Life, John Wiley & Sons, New York, 1965, p.11).

(3).- Una crítica al conservadurismo que late bajo estas actitudes teóricas puede encontrarse en el libro de Jean-William LAPIERRE: L'analyse des systèmes politiques, P.U.F. París, 1973, p. 269-273. También, en el mismo sentido, Roger-Gérard SCHWARTZENBERG: Sociologie Politique, Editions Mntchrestien, París, 1971, p. 32-37.

(4).- Un nítido ejemplo de esta forma de enjuiciar el fracaso de la República puede encontrarse en el enfoque de la monumental obra de Joaquín ARRARAS: Historia de la Segunda República Española, Editorial Nacional, 5ª edición, 4 volúmenes, Madrid, 1970.

(5).- En Sociologie de la politique, P.U.F., París, 1973, p. 22. Entre nosotros, se ha manifestado en idéntico sentido Francisco LURILLO en sus Estudios de Sociología política, Editorial Tecnos, Madrid, 1972. p. 20-22.

(6).- Sobre la utilización de los "supuestos" y de los "problemas" para la Ciencia Política, confróntese el trabajo de Giovanni SARTORI: "De la sociología de la política a la sociología política" en el libro de Seymour M. LIPSET (ed.): Política y Ciencias Sociales, Guadiana, Madrid, 1971, p. 139-194.

(7).- Seymour M. LIPSET: "Introducción: la política y las Ciencias Sociales" en Política y Ciencias Sociales, ob. cit. p. 23.

(8).- Giovanni SARTORI: "De la sociología de la política a la sociología política", art. cit., p. 131.

(9).- La utilización de la sociología como panacea en las investigaciones sobre la vida política no es achacable tan sólo a autores marxistas, sino que también corresponde a los llamados "desarrollistas" e, incluso, a intentos mixtos o conciliatorios como el reciente de Mauri



ce DUVERGER (cfr. su Sociologie de la politique, ob. cit. p. 338-372).

(10).- Cfr. Raymond ARON: Dix-huit leçons sur la société industrielle, Edit. Gallimard, París, 1962, p. 374-375.

(11).- En "De la sociología de la política...", art. cit., p.144.

(12).- Según SCHWARTZENBERG, "... en Europa, los trabajos llamados de 'ciencia política' a menudo han sido llevados a cabo por investigadores, cuya formación básica era jurídica. Estos juristas de derecho público, estos 'publicistas' manifiestan una cierta tendencia al estudio aislado de los fenómenos políticos,..." (en Sociologie politique, ob. cit. p. 43). Soy consciente de esta circunstancia y, en lo que a mí respecta, la asumo plenamente.

(13).- Esta idea sobre el "valor de fondo de la forma" me quedó muy grabada, a partir de mi asistencias las clases del profesor Gregorio PECES-BARBA en el primer curso de la licenciatura. Ignoro si en la actualidad continúa sosteniéndola. Yo la recuerdo como uno de los aspectos más atractivos de sus explicaciones en aquel tiempo. Por otra parte, mi compañero Luis LOPEZ GUERRA, con quien he discutido frecuentemente sobre todas estas cuestiones metodológicas, ha partido de un enfoque similar, aunque posiblemente con menor "radicalismo formalista" que el presente dibujo, en su importante tesis electoral sobre las campañas electorales. Cfr. Las campañas electorales: su regulación, evolución y características en el mundo occidental, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Junio de 1975, p. 8-19.

(14).- En su "Prólogo" a Los grupos de presión en la Segunda República española de Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ, Editorial Tecnos, Madrid, 1969, p. 10-12.

(15).- En España. (1808-1936), Ariel, Barcelona, 2ª ed., 1970, p. 9. También Gabriel JACKSON, concretando en la IIª República, afirma que "todas las pruebas de que disponemos tienden a demostrar que la agitación social de la época republicana tuvo más bien motivos políticos que económicos". (En La República española y la Guerra Civil, Editorial Grijalbo, México, 1967, p. 90).

(16).- Vgr. Manuel RAMIREZ JIMENEZ: Los grupos de presión en la II República española, ob. cit.; y Manuel TUNON DE LARA: Historia y realidad del poder, Edicusa, Madrid, 1967.

(17).- Vgr. Isidre MOLAS: Lliga Catalana, Edicions 62, 2 vols., Barcelona, 1972; y, sobre todo, Juan J. LINZ: "The Party System of Spain: Past and Future" en Party Systems and Voter Alignments de S.M. LIPSET y S. ROKKAN (eds.), Free Press, New York, 1967, p. 197-282.

(18).- Vgr. Jean BECARUD: La Segunda República Española, Taurus, Madrid, 1967; y Javier TUSELL: La Segunda República en Madrid: elecciones y partidos políticos, Tecnos, Madrid, 1970, y Las elecciones del Frente Popular, Edicusa, 2 vols., Madrid, 1971.

(19).- Empleo aquí "representación" en el sentido sociológico, y no jurídico, del término.

(20).- Una gran influencia sobre el enfoque de este trabajo han ejercido el libro de Duncan MAC RAE: Parliament, Parties and Society in France (1946 -1958), St. Martin's Press, New York, 1967, y, sobre todo, el artículo de Giovanni SARTORI: "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism" en Joseph La PALOMBARA y Myron WEYNER (eds.): Political Parties and Political Development, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1966, p. 137-176, donde se tratan comparativamente los casos de la República de Weimar, de la IVª República francesa y de la República italiana actual, insinuando que la IIª República española pudiera introducirse en el mismo esquema. De este trabajo existe traducción castellana: "El pluralismo polarizado en los partidos políticos europeos" en Revista de Estudios Políticos, nº 147-148.

(21).- Las obras fundamentales de David EASTON, a lo largo de las cuales ha ido depurando la aplicación de la "teoría de los sistemas" a la Ciencia Política, son: The Political System: An Inquiry into the State of Political Science, Knopf, New York, 1953; "An Approach to the Analysis of Political Systems" en World Politics, nº 9, Abril de 1957, p. 383-400; A Framework for Political Analysis, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1965 (existe traducción castellana: Esquema para el análisis político, Amorrortu, Buenos Aires, 1969); A Systems Analysis of Political Life, Wiley and Sons, New York, 1965; "Categories for the Systems Analysis of

Politics" en Varieties of Political Theory (David EASTON, ed.). Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1966 (existe traducción castellana: Enfoques sobre teoría política, Amorrortu, Buenos Aires, 1969); "The New Revolution in Political Science" en American Political Science Review, nº 63, diciembre de 1969, p. 1051-1061; "Continuities in Political Research: Behavioralism and Post-Behavioralism", VIII Congreso Mundial de Ciencia Política, Munich, 1970.

(22).- El desarrollo del llamado "funcionalismo estructural" se contiene fundamentalmente en las siguientes obras: Gabriel A. ALMOND y James S. COLEMAN (ed.): The Politics of Developing Areas, Princeton University Press, Princeton, 1960; G.A. ALMOND y Sidney VERBA: The Civic Culture, Princeton U.P., Princeton, 1963; G.A. ALMOND y G. Bingham POWELL: Comparative Politics, A Developmental Approach, Little, Brown and Co., Boston, 1966 (hay traducción castellana: Política comparada, Paidós, Buenos Aires, 1972); G.A. ALMOND: Political Development, Essays in Heuristic Theory, Little, Brown and Co., Boston, 1976 (se trata de una recopilación de sus principales artículos publicados entre 1956 y 1968).

(23).- El primer intento, realizado en España, de aplicación de la teoría sistémica es el realizado por un Seminario de la Cátedra de Derecho Político del profesor SANCHEZ AGESTA. Algunos de los trabajos presentados a dicho Seminario fueron publicados posteriormente: Luis SANCHEZ AGESTA: "Introducción a la Ciencia Política aplicada: los problemas políticos de una sociedad histórica" en la Revista de Estudios Políticos, nº 176-177, p. 5-36, y en el mismo número de la R.E.P., José ELIZALDE: "El problema de la vivienda como demanda política en España", p. 37-76, y Amado DE LA CRUZ: "La demanda de relocación de la población", p. 77-96; Oscar ALZAGA: "Aproximación al asociacionismo: análisis de una demanda política" en Las asociaciones políticas en España, Edicusa, Madrid, 1971, p. 27-34. Curiosamente, de todos ellos, el profesor Sanchez Agesta es quien manifiesta un escepticismo mayor sobre la utilidad de la teoría sistémica. Otro intento es el del profesor José CAZORLA: "Las relaciones entre los sistemas eclesial, social y político en la España contemporánea. un esquema interpretativo" en Manuel FRAGA IRIBARNE y otros: La España de los años 70, III. El Estado y la Política, Edit. Moneda y Crédito, Madrid, 1974, p. 383-418. También Juan J. RUIZ - RICO anuncia su propósito de aplicar el esquema de EASTON al estudio de las relaciones entre los subsistemas eclesial y político en la España posterior a la guerra ci

vil en "Teoría de los sistemas generales en Ciencia Política: el problema del sistema político particular (1ª parte)" en Revista Española de la Opinión Pública, nº 38, octubre-diciembre 1974, p. 31-43. Por último, puede citarse también a Miguel ARTOLA: Partidos y Programas políticos, Aguilar, tomo I, Madrid, 1974, en especial su "Teoría general de la política", p. 9-38.

(24).- En Las ciencias sociales como forma de brujería, Taurus, Madrid, 1973, p. 133-134.

(25).- En Esquema para el análisis político, ob. cit., p. 60

(26).- Similares preguntas sin respuesta formula el modelo de EASTON el canadiense Gérard BERGERON en Fonctionnement de l'Etat, Armand Colin, París, 1965, p. 156-159.

(27).- Sobre esta clasificación de funciones políticas, vid. G.A. ALMOND y J.S. COLEMAN: The Politics of Developing Areas, ob. cit., p. 3-64, y G.A. ALMOND y G.B. POWELL: Comparative Politics....., ob. cit., p. 16-42. La cita corresponde a la traducción castellana de esta última: Política comparada, ob. cit., p. 19.

(28).- David EASTON en Esquema para el análisis político, ob. cit., p. 156.

(29).- En su libro ya citado, ANDRESKI critica con dureza este aspecto del modelo de EASTON: "Un modelo cibernético de la política como un mecanismo con fines predeterminados excluye por definición la consideración de la política como un escenario en el que grupos e individuos luchan para determinar qué valores, opiniones e intereses prevalecerán o, en un nivel más prosaico, para ver quien obtiene qué, cuándo y de qué modo. Más aún, la idealización cibernética desestima la posibilidad (que en la vida real es más bien una norma que una excepción) de que una organización, instituida para servir a un cierto propósito, deje de hacerlo, adquiera una cierta autonomía y se embarque en una política de autoexpansión, a expensas de los grupos o personas que la constituyeron. En un servomecanismo no puede ocurrir una perversión semejante de un objetivo original...".

"Si examinamos Political Systems, de David Easton o cualquier libro o artículo de los numerosos escritores de la misma tendencia vemos que (...) la esencia del equilibrio en un sistema político, según esta escuela, es el intercambio de satisfacciones de demandas por apoyo entre los gobernantes y los gobernados, a quienes Easton(...) rebautiza como el 'sistema político' y el 'medio interno' respectivamente. Esta contorsión eufemística parece venial en comparación con el siniestro mensaje tácito expresado por medio de la vaga suposición de que los súbditos siempre apoyan a sus gobernantes a cambio de conseguir la satisfacción de sus demandas. Parecería increíble, si estuviera sujeto a verificación por parte de todos aquellos a quienes les interese ojear cualquiera de estos libros, que cuatrocientos años después de Maquiavelo, trescientos después de Hobbes, doscientos después de Voltaire y cien después de Marx, todavía alguien pueda aceptar como última palabra de la ciencia una teoría de la política que considere las relaciones entre los gobiernos y sus súbditos como si estuvieran invariablemente basadas en un intercambio de servicios. (ob. cit., p.216 y 218).

(30).- SCHWARTZENBERG ha señalado el "occidentalocentrismo" o, más concretamente, el "americocentrismo" que late en el funcionalismo sistémico. (Sociologie politique, ob. cit., p. 35). Idéntica observación hace Pablo LUCAS VERDU en sus Principios de Ciencia Política, tomo II, Editorial Tecnos, Madrid, 1969, p. 80.

(31).- En "Introducción a la Ciencia Política aplicada...", art. cit., p. 9.

(32).- En Esquema para el análisis político, ob. cit., p. 55-56.

(33).- En España, ob. cit., p. 578.

(34).- En La Constitución de la Democracia española y el problema regional, Editorial Losada, Buenos Aires, 1946, p.15.

(35).- Manuel RAMIREZ JIMENEZ también ha aceptado esta selección de problemas para su trabajo sobre los grupos de presión: cfr. Los grupos de presión en la Segunda República Española, ob. cit.

(36).- Cfr. ibidem, p. 263-278: "La reforma del Ejército que España conoce a partir de 1931 es obra de un hombre: AZAÑA. En el pensamiento de AZAÑA el Ejército ocupaba el primer lugar y a él es imputable lo que de acierto o fracaso hubo en la empresa. Por supuesto que existía una conciencia tácita de la necesidad de reformar el Ejército, según se desprende de la extensa bibliografía al respecto. Pero faltaba la expresión oficial de esa conciencia. AZAÑA se propuso serlo.

Es por lo que preferimos confesar el papel muy secundario que los grupos de presión jugaron en este apartado. Cuando constatemos su aparición en un punto concreto, será posible advertir lo minimizados que se muestran frente a la labor personal de AZAÑA". (p. 263).

Por otra parte, de un trabajo que dirigí en la Escuela de Sociología de Madrid, en el curso 1972-73, sobre las reformas militares durante la República y que fue elaborado por un grupo de alumnos, se deduce la escasa incidencia que, en las Cortes, tuvieron dichas reformas. No puedo asegurarlo, debido a la "azarosa" vida de dicha Escuela, pero es probable que en su Biblioteca se encuentre una copia de dicho trabajo.

Primera parte:

EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LAS CORTES

## II. EL SISTEMA DE PARTIDOS DE LA IIª REPUBLICA

"Vestigia nulla retrorsum"

(Oliver CROMWELL)



## II. EL SISTEMA DE PARTIDOS EN LA IIª REPUBLICA

Los sistemas de partidos son formas políticas, compuestas por la relación entre varios elementos o su jetos políticos: los distintos partidos de un régimen pluralista. Así, Maurice DUVERGER, en su obra ya clásica sobre los partidos políticos, ha definido dichos sistemas como "las formas y las modalidades" de la coexistencia entre varios partidos de un mismo país (1). Esa coexistencia o relación origina, por tanto, una forma o estructura política diferenciada de la forma o estructu ra de los partidos que la integran. Dicho en palabras de Fred W. RIGGS, el sistema de partidos viene a ser una "va riable intermedia" entre el partido y el sistema político (2).

Por todo ello, cuando tratemos a continuación de encontrar en el sistema de partidos de la IIª República aquellas características que pudieron tener una mayor influencia sobre las decisiones políticas, no se irán analizando aislada y sucesivamente los distintos partidos que lo compusieron, sino mas bien la relación o coexistencia entre ellos en su conjunto (3).

En este sentido, las dos principales características del sistema republicano de partidos, ineludibles para comprender su funcionamiento en los procesos de toma de decisiones, fueron: su aparición repentina, ex nihilo, sin apenas el antecedente de una previa decantación histórica, y su enorme fraccionamiento que le califica como un sistema de extremo multipartidismo. En efecto, las dificultades para la elaboración de decisiones en cada grupo de problemas y, concretamente, la inestabilidad y debilidad de los Gobiernos en sus relaciones con el Parlamento, fueron, como veremos, en buena medida originados por la escasa consolidación, de su lado, y por la atomización y multidimensionalidad, de otro, del sistema de partidos de la IIª República.

A. El vacío que abre paso a la IIª República: a nuevo sistema político, nuevo sistema de partidos.

Reducir a una unidad de análisis el período histórico que va desde 1876 hasta 1931 puede resultar un procedimiento discutible y arbitrario, y los historiadores se resisten a englobar bajo la rúbrica de la Restauración la totalidad de dicho período (4). Todo, sin embargo, depende del objetivo que se persiga. Y la génesis de la IIª República es difícilmente comprensible si se concibe su advenimiento como una reacción parcial frente a los últimos Gobiernos - BERENGUER Y AZNAR - de la Monarquía, frente a la Dictadura de 1923 o frente a cualquier otra parcela concreta de la historia inmediatamente anterior. Por el contrario, la luz se hace cuando proyectamos el sistema político de la IIª República sobre el conjunto, más o menos ideal, más o menos real, del período mencionado.

La IIª República vino a llenar un vacío y fue la consecuencia de una profunda y prolongada crisis política. Y lo que, en definitiva, padeció la crisis y se quebró fue la totalidad del sistema de vida política ideado por CANOVAS y los constituyentes de 1876 para alumbrar otro radicalmente nuevo (5). Con esta perspectiva, no sólo resulta jus

tificable, sino incluso conveniente, plantear el enfrentamiento República versus Restauración, considerando esta última en su significado más amplio posible.

Simplificando, puede realizarse una primera aproximación a la cuestión del cambio político afirmando que el régimen parlamentario-oligárquico de la Restauración fue sustituido en 1931, tras el paréntesis de la Dictadura, por un régimen parlamentario-democrático, dando lugar a un súbito e intenso proceso de politización que afectaría a amplios sectores de la Sociedad española.

Prescindiendo por ahora de la forma monárquica o republicana de gobierno, el cambio así planteado gravita, por tanto, en torno a esos dos calificativos -oligárquico y democrático- que se aplican imprecisos a causa del desgaste que han sufrido tras una utilización constante. Aquí se emplearán para referirse a las dos dimensiones, una reducida y otra extensa, que el campo de juego político tuvo antes y después de 1931. Por democratización del régimen parlamentario se entenderá así el fenómeno del acceso de las masas al protagonismo político. Y ese, precisamente, fue el rasgo más sobresaliente de la IIª República comparada con la situación política anterior. Como ha escrito CARR:

"La atribución de la "culpa" de la Guerra Civil ha ocupado tanto a los historiadores que ha sido descuidada una importante cuestión: ¿Qué significó la experiencia republicana para los españoles? La respuesta simple es que la República representó un enorme proceso de politización: durante cinco años se incorporó, para bien o para mal, la masa de españoles a la vida política".(6)

A sensu contrario, quiere decirse que el antecedente histórico de la República -la Monarquía de la Restauración- se caracterizó fundamentalmente por el fenómeno inverso: una reducida presencia de las masas en la vida política. Hasta tal punto fue así, que todo el sistema de la Restauración descansó justamente sobre el supuesto de esa desmovilización política. Basta un breve repaso al pensamiento de CANOVAS DEL CASTILLO, en su calidad de principal artífice del sistema, para percibir con claridad su intento de estabilizar las prácticas parlamentarias y un régimen de libertades públicas sobre un país predominantemente agrario y despolitizado. El problema consistía en establecer la comunicación entre el sistema político y esa desmovilización general imperante en la sociedad española. Fueron los llamados "artificios" de la Restauración y, en primer término, el caciquismo, los que salvaron el abismo entre ambos.

El caciquismo -muy criticado, pero poco y frecuen

temente mal estudiado (7)- fue, en efecto, un mecanismo asombrosamente funcional a la hora de canalizar la comunicación entre el régimen parlamentario y una sociedad despolitizada. Y si alguna de sus características es específicamente española, su significación general no lo es tanto, ya que es posible encontrar mecanismos similares o equivalentes en otros países, cuando se ha producido el intento de desarrollar el Estado liberal sobre unas bases sociales que, en gran medida, permanecen ajenas al juego político de las alturas (8).

El caciquismo fue el principal soporte de un régimen parlamentario inmerso en un clima general de anemia política, donde los intereses estrictamente locales predominaban sobre los políticos, los de clase o las concepciones ideológicas. La desmovilización política fue, al mismo tiempo, la condición imprescindible para la actividad de los caciques. Siguiendo a Javier TUSELL:

"... el sistema caciquil debe ser definido no como una corrupción de la democracia, sino más bien, como un nivel anterior a ella.

(...)

Como sistema de vida política y como herencia de un pasado, el caciquismo estaba condenado a una evolución muy lenta, cuyo término final, para los

contemporáneos y también para el estudioso de ciencia política, debía ser la democracia."(9)

Pero todo el artificio político de la Restauración, caciquismo incluido, comenzó a hacer agua en la medida que fueron disolviéndose los vínculos locales sobre los que se fundaba y que aumentó la sensibilidad política del país. Las grandes frustraciones de la guerra del 98 y, más tarde, de la marroquí; la creciente industrialización en torno a los núcleos urbanos; las dificultades para aplicar el caciquismo o sus sucedáneos en las grandes ciudades y la consiguiente pérdida del control sobre ellas de los partidos dinásticos; un resurgimiento cultural sin precedentes siglos atrás, ... Todo ello motivó que sectores cada vez más amplios fueran sintiendo la llamada de la actividad o de las preocupaciones políticas. De esta forma, el principal problema que el sistema debió hacer frente desde los comienzos del siglo XX y, sobre todo, a partir de la crisis de 1909 fue el de abrir sus murallas a los nuevos y crecientes movimientos de opinión. El fracaso en solucionarlo se repitió en cuantas ocasiones se presentaron. Y ese fracaso no sólo incrementó la presión exterior sobre el sistema, sino que motivaría asimismo la desintegración progresiva de las fuerzas políticas que desde dentro lo sustentaban.

Efectivamente, la Monarquía restaurada en 1876 descansaba en unas fuerzas políticas concretas y, sobre todo, en unos modos peculiares de relación entre ellas: el llamado "turno pacífico" de liberales y conservadores, cuyos inicios se remontaban al célebre Pacto de El Pardo (10). La estabilidad de la Restauración era la estabilidad de la vida interna de dichas fuerzas y de sus relaciones mutuas. La crisis de la Restauración fue paralela a la crisis de los partidos dinásticos y a sus dificultades crecientes para encauzar el juego político. Y, finalmente, la Monarquía desapareció cuando no existían ya ni los elementos políticos, ni los mecanismos que la sustentaron durante medio siglo (11). El resultado fue la IIª República.

El nuevo régimen republicano se levantó así sobre un vacío político casi absoluto. Cuando, tras la Dictadura, el general BERENGUER y el almirante AZNAR -otra dimensión del vacío: curiosamente la política oficial volvía a ser cosa de militares, después del esfuerzo canovista por "civilizarla"- intentaron retornar a la normalidad constitucional, lo que no lograron encontrar fueron las fuerzas políticas que dieran vida a la operación (12). El sistema de partidos de la Restauración había quebrado y



en el trance no pudo reponerse otro.

Pero a pesar de la crisis que los partidos dinásticos arrastraban en su seno, de sus, cada vez mayores, dificultades para proveer al país de gobiernos homogéneos y estables y de la presión exterior de nuevas fuerzas políticas, nunca dejarían hasta 1923 de monopolizar el poder. El análisis de los resultados electorales revela, en efecto, que la oposición marginada del turno alcanzó su máxima cota en las elecciones parlamentarias de 1918, pocos meses más tarde que la renovación del sistema hubiera tenido su mayor oportunidad, obteniendo un 21% de los escaños (el porcentaje electoral de esta oposición normalmente oscilaba, sin embargo, entre 1891 y 1923 en torno al 15%) (13). Como ha indicado LINZ, se presenta así el interesante problema de cómo un sistema de partidos se vuelve menos y menos eficaz como canal para el descontento y la participación sin que, al mismo tiempo, a pesar de las condiciones de considerable libertad política, vayan afirmándose otros nuevos partidos (14).

El mismo LINZ buscará la explicación del fenómeno en el exterior del sistema, apuntando hacia cuatro

factores: la quiebra de la oposición republicana, la importancia del regionalismo, el crecimiento lento del partido socialista y la ausencia política del catolicismo (15). Sin embargo, una explicación de este tipo describe un círculo vicioso, pues, en definitiva, la debilidad de las organizaciones republicanas, socialistas o católicas podría ser también considerada como una consecuencia de su marginación del sistema. La prueba de que esa debilidad no era "congénita", ni venía inexorablemente determinada por factores sociales, está en el vertiginoso crecimiento que experimentaron dichas organizaciones a partir de 1931, dentro de un nuevo sistema de partidos. Y otro tanto podría decirse de las dificultades del regionalismo, que fueron ante todo dificultades de integración en un sistema de partidos centralistas.

No resulta, por tanto, muy convincente argumentar que la ausencia, debilidad o fragmentación de la presión exterior hizo posible la subsistencia del sistema de partidos a pesar de su crisis interna. Además, si el sistema de partidos estaba, hasta ese punto, en función de aquellos factores externos, ¿cómo explicar entonces la existencia de la crisis, dada la debilidad de dichos factores?.

En realidad, este "caso especial" no es tan singular como parece. Puede englobarse, por el contrario, en una tendencia general a la "congelación" que, por encima de intensos cambios sociales, se advierte en los sistemas de partidos (16). Siguiendo esa tendencia, pueden encontrarse en otras latitudes y épocas -recuérdese el caso bien elocuente del tránsito de la IVª a la Vª República francesa- situaciones en las que también un sistema de partidos va alcanzando el máximo de su descomposición interna, sin que, pese a la existencia de libertades política, puedan introducirse elementos de renovación en dicho sistema, hasta llegar al hundimiento de la totalidad del sistema político. Este fenómeno, que sería inexplicable, o al menos sorprendente, a la luz de un enfoque "sociológico", es decir, mientras que los sistemas de partidos sean considerados fundamentalmente dependientes del cambio social y económico, sería más comprensible si fueran valorados como sistemas autónomos. Como ha escrito SARTORI sobre dicha "congelación", ésta "sólo nos puede intrigar mientras queramos comprender los sistemas de partidos como variables dependientes. No resulta intrigante, si nos damos cuenta que un sistema de partidos congelado es, simplemente, un sistema que interviene en el proceso político como sistema de canalización independiente impulsado y mantenido

por sus propias leyes de inercia" (17). Más adelante volveremos sobre el tema, a propósito ya del sistema de partidos en la IIª República.

El caso es que los partidos dinásticos de la Restauración fueron disolviéndose lentamente sin abandonar el poder en ningún momento y sin que fructificasen los intentos de regeneración del sistema, bien mediante la integración en él de nuevos sectores políticos, bien a través de la modernización, reajustes o ensanchamiento de sus propios elementos. Ni los movimientos de opinión que se encontraban extramuros —el socialismo, los movimientos regionalistas y el republicanismo— pudieron incorporarse a la reforma del sistema, ni los esfuerzos internos, como el de MAURA o el de CANALEJAS, fructificaron (18). Las soluciones evolucionistas o reformistas fracasaron y, entre otras dificultades, debe tenerse en cuenta que:

"... el papel de la Corona en todo este mecanismo aparecía, y era, muy descollante. No hubo, o no se encontró, forma de librarla de ejercitar sus prerrogativas políticas cruciales; y este ejercicio, si protegía a los españoles contra la eventual avidez exclusivista de uno de los dos partidos dinásticos, también cobraba aspecto de perpetuador del sistema tal y como era, y por ende, de un obstáculo eminente a cualquier --

reforma sustancial de la vida política y de partido." (19).

Esto es: el sistema de partidos de la Restauración se identificaba con el conjunto del sistema político personalizado en la Corona (20).

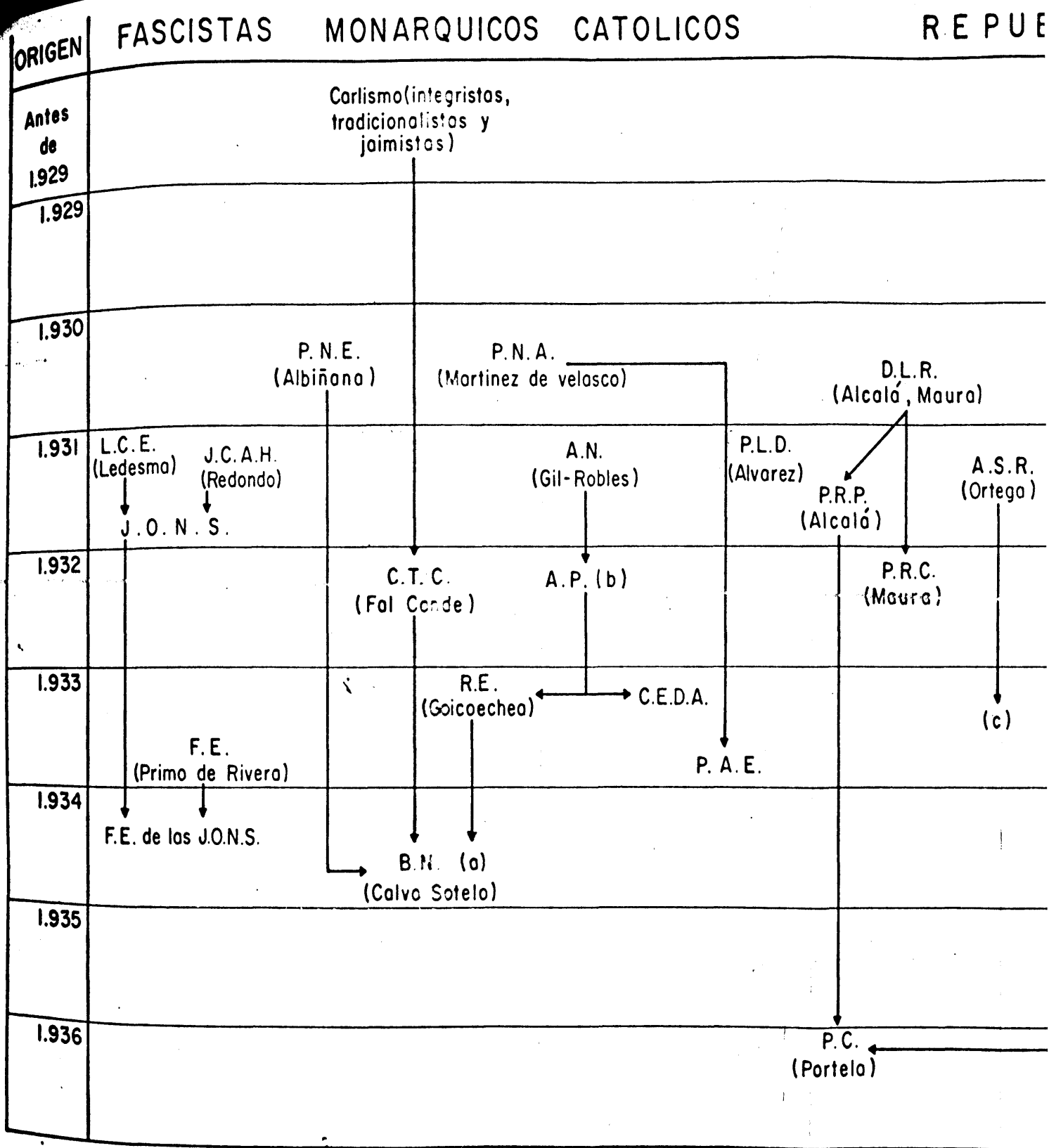
El golpe de gracia lo prestó la Dictadura de PRIMO DE RIVERA al desmochar completamente la clase política y los cuadros políticos tradicionales, sin aportar tampoco una solución de repuesto. El fracaso político de la Dictadura es evidente. Lo puede simbolizar la reacción de SANCHEZ GUERRA cuando, a comienzos de 1931, recibe el encargo de formar Gobierno y acude a la Cárcel Modelo de Madrid, para ofrecer las carteras al Comité Revolucionario que allí se encontraba (21). Y es que, como escribe Carlos SECO:

"... el único saldo que en el orden político dejó, como rasgo irreparable, el gobierno de PRIMO DE RIVERA, fue de carácter negativo. Ha bía destrozado el antiguo instrumental de la Restauración y no había logrado facilitar uno nuevo" (22).

A partir de la Dictadura, sí que comenzó a ser cierto por completo el diagnóstico de Joaquín COSTA, for

mulado varios años atrás, de "no hay Parlamento ni partidos; hay sólo oligarquías" (23).

Llegó así el momento en que se produjo el cambio de todo el régimen político y, simultáneamente, la renovación absoluta del sistema de partidos. Como puede apreciarse en el cuadro que se acompaña sobre el origen y desarrollo de los partidos de la IIª República, algunos de ellos surgieron pocos meses antes del 14 de abril, otros lo harían después, pero, en cualquier caso, parece evidente la dependencia entre el cambio de régimen y el cambio en el sistema de partidos. Destaca también que, durante los primeros años republicanos, el sistema tuviera un gran movimiento: las líneas de evolución de los partidos se cruzan con frecuencia, dando lugar a la desaparición de algunas formaciones y al nacimiento de otras nuevas. Sin embargo, a partir de 1934 aproximadamente, va decreciendo la efervescencia inicial, los cambios van siendo menos frecuentes, o, lo que es lo mismo, el sistema tiende a "congelarse" en su desarrollo, de tal forma que el juego político a nivel nacional se va resumiendo, cada vez más, en las relaciones entre un número limitado y estable de organizaciones. Y es que, en la IIª República, el sistema comenzó careciendo de lo que se ha llamado



(a).- Fue más bien un pacto a efectos electorales y parlamentarios que un nuevo partido. No supuso por ello la desaparición de las distintas organizaciones que lo integraron.

(b).- Se trató de un simple cambio de nombre (ver sus motivos en infra nota 25 p.143)

(c).- Fue disuelta

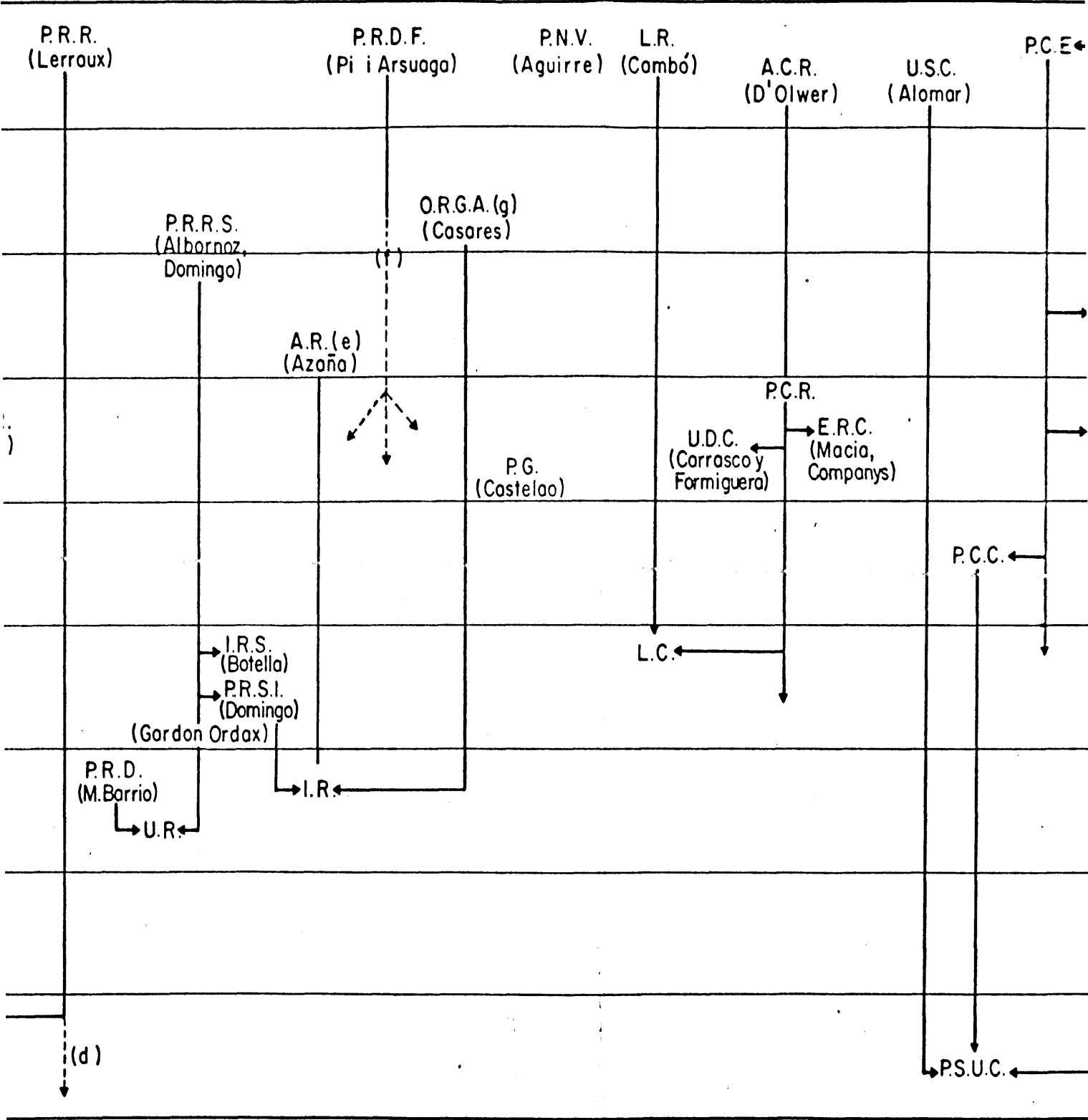
(d).- En vías de extinción

(e).- Aunque fue fundada en 1925, no cesó de existir hasta 1930.

(f).- Seguir la pista al proceso de fragmentación del partido federal a partir de 1930, casi en su totalidad.

BLICANOS

REGIONALISTAS



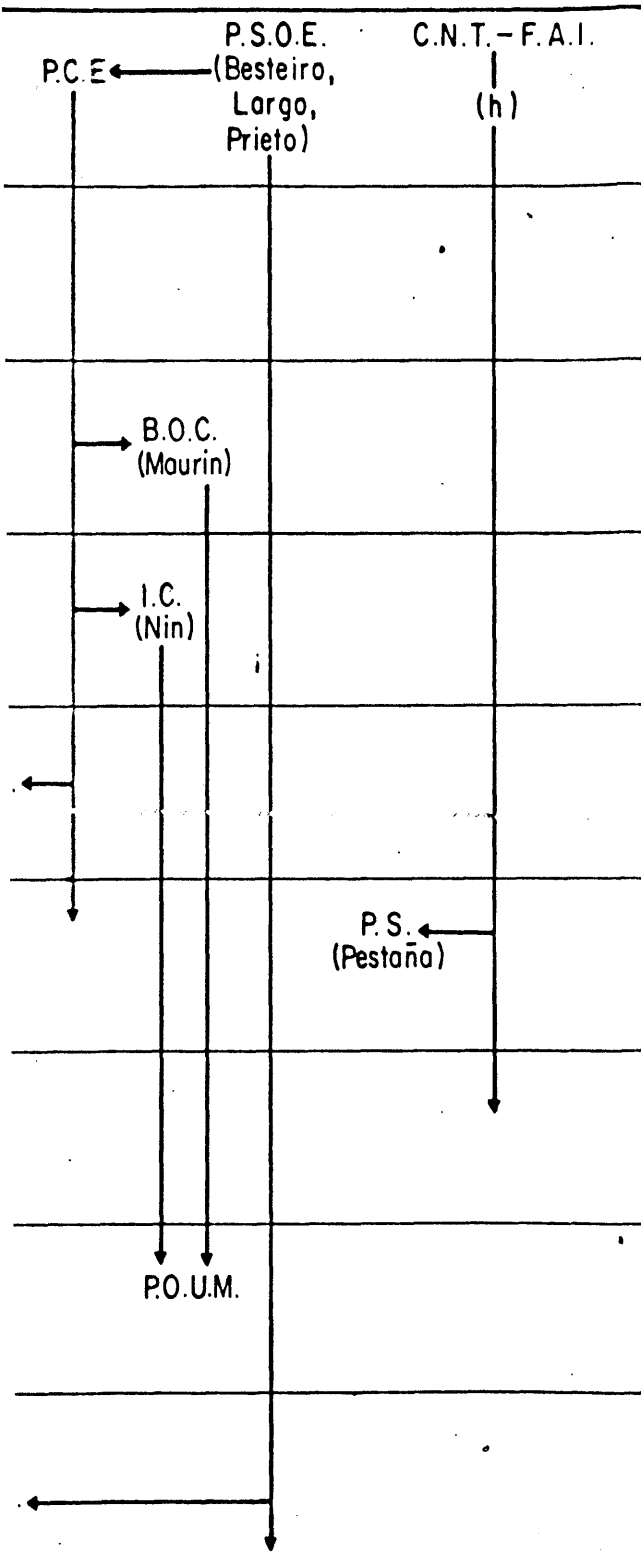
(g).- En unión de las sucursales en Galicia de otros partidos republicanos formó, en marzo de 1930, la llamada Federación Republicana Gallega. Bajo esta denominación, como veremos, se presentarían los diputados republicanos de la región en las Cortes de 1931.

celebró su primera reunión pública hasta marzo

mentación, en minúsculos grupos, del viejo par-  
si exigiría, para él sólo, otro esquema de la mis



# OBREROS



## ABREVIATURAS

- A.C.R.: Acció Catalana Republicana
- A.N.: Acción Nacional
- A.P.: Acción Popular
- A.S.R.: Agrupación al Servicio de la República
- A.R.: Acción Republicana.
- B.O.C.: Bloc Obrer i Camperol
- B.N.: Bloque Nacional
- C.E.D.A.: Confederación Española de Derechas Autónomas
- C.N.T.: Confederación Nacional del Trabajo
- C.T.C.: Comunión Tradicionalista Carlista
- D.L.R.: Derecha Liberal Republicana
- E.R.C.: Esquerra Republicana de Catalunya
- F.A.I.: Federación Anarquista Ibérica
- F.E.: Falange Española
- I.C.: Izquierda Comunista
- I.R.: Izquierda Republicana
- I.R.S.: Izquierda Radical-socialista
- J.C.A.H.: Juntas Castellanas de Afirmación Hispánica
- J.O.N.S.: Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista
- L.C.: Lliga Catalana
- L.C.E.: La Conquista del Estado.
- L.R.: Lliga Regionalista
- O.R.G.A.: Organización Republicana Gallega Autónoma
- P.A.E.: Partido Agrario Español.
- P.C.: Partido del Centro
- P.C.C.: Partit Comunista de Catalunya
- P.C.E.: Partido Comunista de España
- P.C.R.: Partido Catalanista Republicó
- P.G.: Partido Galeguista
- P.L.D.: Partido Liberal-Demócrata
- P.N.A.: Partido Nacional Agrario
- P.N.E.: Partido Nacionalista Español
- P.N.V.: Partido Nacionalista Vasco
- P.O.U.M.: Partido Obrero de Unificación Marxista
- P.R.C.: Partido Republicano Conservador
- P.R.D.: Partido Radical-Demócrata
- P.R.D.F.: Partido Republicano Democrático Federal
- P.R.P.: Partido Republicano Progresista
- P.R.R.: Partido Republicano Radical
- P.R.S.I.: Partido Radical-Socialista Independiente
- P.R.R.S.: Partido Republicano Radical-Socialista
- P.S.: Partido Sindicalista
- P.S.O.E.: Partido Socialista Obrero Español
- P.S.U.C.: Partit Socialista Unificat de Catalunya
- R.E.: Renovación Española
- U.D.C.: Unió Democràtica de Catalunya
- U.R.: Unión Republicana
- U.S.C.: Unió Socialista de Catalunya.

epublica-  
allega. Ba  
republica-

(h). - Que se incluyan aquí las organizaciones anarcosindicalistas, no supone que sean consideradas como integrantes del sistema de partidos. No obstante, parece preferible el error metodológico a elvudar donde militaba la mitad del proletariado español.

consolidación estructural, término con el que se indica aquel punto en el desarrollo de las organizaciones en que, alcanzada su estabilidad interna, empieza a manifestarse su autonomía en relación a los procesos sociales y en el que son más bien los partidos, y el sistema de relaciones que se traza entre ellos, los que canalizan esos procesos (24).

En la IIª República, el sistema de partidos comenzó siendo una página en blanco, haciendo tabla rasa del sistema anterior. Unicamente, hubo dos partidos de extensión nacional —socialistas y radicales— que, habiendo tenido una presencia de cierta importancia en los tiempos de la Monarquía, aunque por supuesto bien alejados del poder, consiguieron franquear la frontera de 1931 y jugar un papel relevante en la nueva situación. Sin embargo, ninguno de los dos, como veremos, pudo eludir tampoco, ni una profunda transformación interna, ni cambios de sus posiciones relativas en el sistema.

El socialismo que llega a 1931 gozaba de una organización política y de unos soportes sindicales sólidos que habían ido formándose a lo largo de más de cincuenta años. No obstante, considerando en conjunto las distintas

fases de su evolución durante este período (25), se apreciaba, en primer lugar, que su crecimiento había sido de una lentitud pasmosa, incomparablemente mayor a la del socialismo en otros países europeos. Únicamente de modo muy restringido había conseguido penetrar en las áreas rurales, que encerraban la mayor parte de la población activa, y tampoco había conseguido siquiera una pequeña clientela en Cataluña, la zona más industrializada del país. Sus mayores éxitos electorales los obtuvo unido a los republicanos cuando en 1910 alcanzó 45.000 votos y su máxima representación parlamentaria fue de 7 diputados (26). No es ahora el momento para extenderse sobre los motivos de este raquitismo del socialismo español. Los más utilizados han sido las enormes proporciones de su principal competidor —el anarquismo—, la desmovilización política y el escaso grado de industrialización del país. No estaría de más, sin embargo, que alguna vez se profundizase en la influencia que pudieron tener las actitudes tácticas del propio socialismo, pues parece haber una relación más que casual entre los períodos de mayor expansión y aquéllos en los que el partido se inclinó por actitudes más decididamente política y reformistas (27).

La segunda característica del socialismo durante

la Restauración fue su sentido de la moderación que se acentuó a lo largo de los años. En este sentido, y salvo ciertas radicalizaciones muy limitadas y esporádicas, su evolución fue muy similar a la que experimentaron otros partidos socialistas europeos, especialmente desde las fechas en que segregaron por su izquierda a los partido comunistas. El pensamiento marxista tuvo escasa importancia en los perfiles ideológicos del partido (28); la idea de la revolución social fue progresivamente abandonada, o al menos aplazada, en beneficio del gradualismo y del apuntalamiento de la democracia liberal; su acción política, cuando la tuvo, se orientó claramente hacia los cauces parlamentarios y su plataforma reivindicativa fue escasamente revolucionaria, estando dirigida preferentemente a la obtención de mejoras parciales y escalonadas en las condiciones de trabajo.

Así era el socialismo que llegó a 1931: una organización muy limitada, aunque afianzada sobre todo en comparación con el resto de las fuerzas republicanas, y una tradición de moderación, de "seriedad" y de escasa atracción por el aventurerismo político. Sin embargo, estas dos características se vieron alteradas brusca y súbitamente tras el cambio simultáneo en el régimen político

y en el sistema de partidos. De una parte, el crecimiento numérico del PSOE y de la UGT fue espectacular: el PSOE pasó de 16.878 afiliados en junio de 1930 a 75.000 en 1932-33, y la UGT de 287.333 miembros en diciembre de 1930 a 1.054.559 en junio de 1933. Y, lo que es más importante, esa expansión consiguió alcanzar de pleno al mundo agrario. La Federación Nacional de Trabajadores de la Tierra (FNTT) pasó de 27.334 afiliados y 157 comités locales en abril de 1930 a unos 450.000 en junio de 1933, con 3.319 comités (29).

Por otra parte, la expansión acarrearía cambios sustanciales, no solamente de organización, sino también de orientación política. Efectivamente, los años de la República constituyeron una pendiente ininterrumpida hacia una mayor radicalización del socialismo, que a pesar de una considerable oposición interna a esa tendencia, especialmente en los prolegómenos de la Guerra Civil, contrasta claramente con las actitudes mantenidas durante el régimen monárquico. El socialismo se vio sometido, en definitiva, a una transformación extraordinariamente amplia y rápida, en comparación con el lento proceso evolutivo del período de la Restauración. No parece exagerado, de esta forma, que se hable de un partido socialista an-

terior y de otro posterior a la IIª República.

En cuanto al partido radical, la escasa atención que, por el momento, se ha prestado a su turbulenta historia, dificulta la extracción de unas conclusiones generales válidas sobre los cambios que sufriría con el nuevo régimen (30). No obstante, la palabra "descomposición" sugiere mejor que otra lo que fue el paso del radicalismo por la IIª República, acelerándose una asombrosa evolución comenzada en los primeros años del siglo.

El partido radical dio cuerpo inicial y polarizó las características del obrerismo anárquico. Surge en la ciudad de Barcelona (31), en torno a un romanticismo revolucionario, de larga tradición ibérica, con su correspondiente carga de anticlericalismo y de violencia especialmente verbal. LERROUX tendría su clientela inicial en los estratos sociales inferiores y no se recata-  
rá de pronunciar vagas promesas de revolución social. En este sentido, la Semana Trágica supondría un punto de inflexión decisivo en la evolución del partido. Será entonces cuando ese obrerismo anárquico rompa los lazos con los cuadros radicales para adquirir autonomía propia. Según BRENNAN, el extranjero que mejor ha comprendido "pecu-

liaridades" españolas como el anarquismo o el carlismo:

"Uno de los efectos de los acontecimientos sangrientos de Barcelona fue la ruina del partido radical. Los trabajadores que habían seguido a LERROUX, cuando vieron que éste abandonaba el terreno sin sostener lo que había sido su obra, creyeron que se había vendido a Madrid y abandonaron su partido para pasar al anarquismo. Los radicales se volvieron gente dócil y respetable y el propio 'emperador del Paralelo' cambió sin gran pesar su tribuna de madera y su camina abierta por el comfortable sillón y la pechera almidonada de la plutocracia." (32).

La evolución del radicalismo, a partir de entonces, se hará en la línea del abandono progresivo de los cambios bruscos en materias económicas y sociales, de la sustitución de la calle por el Ayuntamiento o el Parlamento en cuanto escenarios de su actividad política y del paso de la inicial "revolución sin límites" a las reformas moderadas. Otra alteración importante será su expansión geográfica, sobre todo hacia Levante y Andalucía, paralela a una creciente pérdida de influencia en Cataluña. Seguirá manteniendo, no obstante, su primitivo anticlericalismo, su repugnancia hacia las fórmulas regionalistas, una cierta ambigüedad ideológica, producto del escaso porte intelectual de sus miembros, y su tradición de corrupción política y administrativa que retrata al radical-tipo como

un "pícaro" de la vida política (33).

Con este bagaje, aun con su prestigio muy deteriorado (34), el partido radical se presenta en la IIª República como la fuerza numéricamente más importante y mejor organizada de todas las republicanas y como el representante genuino del republicanismo histórico. Tanto por su peso electoral como por su situación política, sería un partido de permanente vocación gubernamental e ineludible a la hora de las grandes decisiones. Sin embargo, de la noche a la mañana, el partido que fue la columna vertebral del segundo bienio republicano, el que participó en todos los Gobiernos de este período, el que tenía más de cien diputados en las Cortes de 1933, se desplomará alcanzando una mínima representación en las elecciones del Frente Popular.

El argumento de que los escándalos de 1935 fueron la causa de ese rápido hundimiento del partido radical, es muy pobre si se utiliza exclusivamente, prescindiendo de otros motivos. Difícilmente, por sí solos, podrían afectar hasta ese punto a un partido que acababa de controlar el poder y cuya existencia de treinta años había sido precisamente escandalosa. El straperlo y



similares fueron más bien la puntilla para un condenado a muerte, y el partido radical lo estaba.

El problema de fondo era otro. Desde los primeros días de la República, acentuando su conservadurismo social, el partido radical cumplió una función, que BECARUD ha llamado "de refugio", para muchos elementos conservadores que le prefirieron a una derecha aún desorganizada y con actitudes excesivamente hostiles hacia el nuevo régimen (35). Así, pese al anticlericalismo del partido, algunos clérigos llevaron su representación hasta las Cortes y, pese a su tradicional republicanismo, Santiago ALBA pudo convertirse en la segunda figura del partido. No deja de ser significativo que SANJURJO, para encabezar el hipotético triunfo de su levantamiento en 1932, hubiera pensado en LERROUX (36). Pero, por otra parte, para complicar aún más las cosas, parece comprobado que los anarquistas, quizás en recuerdo de antiguas familiaridades, no tuvieron reparos, en ocasiones y en algunas zonas, en reforzar con sus votos la posición del partido radical (37).

De esta forma, la heterogeneidad interna del partido radical se acentuó durante la IIª República como

consecuencia de la posición centrista en que se vio colocado dentro del sistema de partidos. Sus contradicciones internas aumentaron, sus orientaciones programáticas pasaron a ser una serie de reflejos puramente negativos y en su participación en las decisiones políticas predominó, como veremos más adelante, la inercia sobre la actividad creadora. No es raro por ello que el resultado último fuera la desintegración. Es evidente que, para la suerte final del partido, fue mucho más decisiva, por ejemplo, la separación de MARTINEZ BARRIO, arrastrando consigo al sector más coherente, capaz e "incontaminado", que los escándalos de 1935.

Y si en la izquierda, por medio de los socialistas, y en el centro, por medio de los radicales, existió, a pesar de todo y aunque mínima, cierta continuidad, los cambios en la organización política de la derecha española fueron en 1931 absolutos. Tras el hundimiento de los partidos que vertebraron la Restauración, habrá que esperar a las elecciones de 1933 para que entre en escena, de nuevo cuño, un gran partido de ese sector. La continuidad de la tradición monárquica, en sus distintas variedades, tuvo pequeñas proporciones en sus nuevos moldes organizativos. Por otra parte, siguiendo la estela de otros países

europesos aparecieron los primeros movimientos parafascistas.

Mayor perennidad tuvo la organización política del regionalismo, a través del Partido Nacionalista Vasco y de la Lliga. Sin embargo, también en este nivel del sistema de partidos se produjeron cambios sorprendentes, como el de la aparición de la Esquerra Catalana, que fundada apenas veinte días antes de las elecciones de 1931 barrió electoralmente a la Lliga y a sus treinta años de monopolio del regionalismo catalán. Para que la Lliga Regionalista recuperase su capacidad competitiva, será necesaria su puesta al día de los nuevos planteamientos del juego político mediante la creación de una nueva organización: la Lliga Catalana (38).

Que el sistema de partidos sufrió en 1931 una ruptura radical con el pasado, paralelamente al cambio de sistema político, parece pues evidente. Pero esta ruptura tuvo lugar no solamente en lo que se refiere a las nuevas nomenclaturas y a los reajustes de viejas fuerzas políticas, sino, además, en cuanto que el sentido general de la organización y de las actividades de los nuevos partidos fue sustancialmente distinto al período anterior.

En efecto, el sistema de partidos de la IIª República se caracterizó por la aparición y desarrollo en España de los llamados "partidos de masas". El escenario propio de estos partidos ya no se limitaba al Parlamento o a las combinaciones gubernamentales, sino que se extendía a la búsqueda y al encuadramiento de la opinión pública. Dichos partidos fueron, en suma, consecuencia del paso, ya señalado, de un régimen oligárquico a un régimen democrático.

La CEDA y el PSOE fueron el paradigma español de este tipo de partidos. Sin embargo, el fenómeno tenía una mayor amplitud, de forma que puede señalarse una tendencia general del sistema hacia ese modelo del partido de masas. Ya en 1917 Max WEBER fue capaz de vislumbrar con lucidez los cambios que, en tal sentido, se avecinaban para España:

"El conocido sistema español de dos partidos, fundado en la firme convención de los honorarios de éstos de que las elecciones se resuelvan en la alternativa periódica en el poder de los aspirantes a cargos de ambos lados, parece en este momento que ha de sucumbir al primer intento de elecciones verdaderas. Sin embargo, ¿eliminarán semejantes cambios el parlamentarismo?. La subsistencia y el poder formal de los Parlamentos no resultan amenazados por la democracia del derecho electoral en sí."

Es decir: lo verdaderamente relevante del cambio político no iba a ser la pérdida de la cualidad parlamentaria para las relaciones de poder, sino:

"... esa democratización creciente de los medios y las organizaciones de lucha políticos..."

Y, más adelante, continúa Max WEBER describiendo los rasgos principales que tendrían esos partidos "democratizados":

"... el poder de los honorarios no es posible fuera de regiones agrarias apartadas de latifundios patriarcales, porque la propaganda moderna de masas convierte la racionalización del partido -el funcionario, la disciplina, la caja, la prensa y la propaganda del partido- en fundamento de los éxitos electorales.

(...)

La importancia de la democratización de las masas está en que el jefe político ya no es proclamado candidato en virtud del reconocimiento de sus méritos en el círculo de una capa de honorarios, para convertirse luego en jefe, por el hecho de destacar en el Parlamento, sino que consigue la fe y la confianza de las mismas masas, y su poder, en consecuencia, con medios de la demagogia de masas. Por su carácter, esto representa un cambio cesarístico en la selección de los jefes." (39).

Todo este fenómeno comenzó a producirse en el

sistema de partidos de la IIª República. Pero ello no quiere decir, en absoluto que de la noche al día desaparecieran los partidos de notables y sus hábitos característicos, ni tampoco que la aparición de los partidos de masas fuera un hecho firme y acabado sin contradicción alguna. Lo que se produjo, y rápidamente, fue un profundo cambio en la orientación y en la organización de los partidos políticos que comienza a marcar una línea evolutiva hacia los partidos de masas, despegándose del sistema de los honoratarios. Fue, en definitiva, más un cambio general del sistema de partidos, a raíz de la democratización del sistema político, que un cambio en partidos concretos y aislados.

#### B. El multipartidismo de la IIª República.

Como indica DUVERGER, teniendo en cuenta que, durante las primeras fases de formación de un sistema de partidos, coexisten partidos con un mínimo de organización y de estabilidad con grupos inorgánicos e inestables, no son pocas, en ocasiones, las dificultades para trazar la línea de separación entre el multipartidismo y la ausencia de partidos. La formación ex novo de un

sistema de partidos se caracterizaría, de este modo, por la aparición de numerosos grupos, muchos de los cuales no merecerían aún la consideración de partidos organizados (40). Este parece haber sido el caso de la IIª República española, donde, como vimos anteriormente, una ruptura radical con el sistema de la Restauración fue seguida de una enorme fragmentación del espectro político.

En realidad, el estudio del multipartidismo durante la IIª República plantea el problema de la dependencia entre un sistema de partidos —forma política— y la infraestructura social. Efectivamente, la consideración del sistema de partidos como reflejo superestructural de las divisiones sociales es un modo de explicar cómodamente ese multipartidismo republicano: la IIª República supone el estallido de un proceso de politización, o, lo que es lo mismo, aumenta la sensibilidad política hacia los problemas reales de la sociedad española camuflados bajo el turno ficticio de los partidos anteriores; los nuevos partidos se fragmentaron, de esta forma, siguiendo la pauta de las numerosas escisiones sociales que, en 1931, afloran conjuntamente a la superficie. Un razonamiento de este tipo puede olvidar, sin embargo, la otra cara de la moneda, es decir, la posibilidad de que las divisiones de

las organizaciones políticas agudicen, a su vez, las divisiones sociales así como el grado de autonomía en la formación y desarrollo de un sistema de partidos. Según ha planteado RIGGS, es frecuente el argumento de que la falta de consensus y la heterogeneidad cultural de algunas sociedades son los responsables de la extrema polarización y el inmovilismo que se encuentran en sus sistemas de partidos y, sin embargo, es igualmente "plausible", en el sentido inverso, que el sistema de partidos produzca heterogeneidad y disensus, reforzando y exagerando las diferencias naturales entre las subculturas (41). Y en términos similares escribe SARTORI:

"Mientras demos por supuesto que las segmentaciones (sociales) se reflejan en y no son originadas por el sistema político mismo, necesariamente despreciamos el preguntarnos hasta qué límite los conflictos y las escisiones podrían, o bien ser canalizados, desviados o reprimidos, o, por el contrario, activados y reforzados, precisamente por las manipulaciones de los que actúan en el sistema político." (42).

Es bajo esta perspectiva donde aparece el conflicto político entre partidos como causa, y no efecto, del conflicto social. En el caso de la IIª República, el multipartidismo ciertamente fue paralelo a la resurrección de profundas fisuras en la sociedad española. Pero



el primer motivo de esta correspondencia estuvo en el propio sistema de partidos, concretamente en el hecho, antes señalado, de su escasa afirmación estructural tras la ruptura con el sistema anterior.

El caso de conflictos similares en número e intensidad a los de la IIª República ha afectado a otras sociedades, en las que, sin embargo, no se encuentra la misma fragmentación partidista. Y es que la influencia de las escisiones sociales es mucho menor sobre sistemas de partidos estables y "congelados", donde más bien son éstos quienes tienden a canalizar esas escisiones. Por el contrario, un sistema de partidos en las primeras fases de su evolución necesitará de los conflictos sociales. En él, los partidos no han alcanzado todavía el grado de consolidación y concentración suficientes que les permita actuar como un factor de reducción de los conflictos sociales, mediante la combinación de los intereses resultantes en fórmulas de gobierno. Y si, como han señalado ALMOND y POWELL, los sistemas multipartidistas encuentran serias dificultades para cumplir la función de agregar o combinar los diferentes intereses sociales, sintetizándoles en alternativas políticas de carácter general (43), tanto más, en un sistema de extrema fragmentación

y de escasa consolidación, no sólo no se realizará esa combinación, sino que los propios partidos provocarán la acentuación de los intereses particulares y locales. Los partidos recién creados, todavía débiles, en el afán de garantizar su propia supervivencia y de fortalecer su organización, se encontrarán abocados a resaltar matices diferenciales que justifiquen su presencia política. Como advierte oportunamente LINZ:

"En el intento de comprender las divisiones políticas durante la República, es importante destacar que varias, entre ellas algunas de las más profundas, no estaban basadas en conflictos de clase, en conflictos de intereses instrumentales o incluso en conflictos de intereses sublimados en conflictos ideológicos, sino en conflictos de estilo y culturales." (44).

Aquí debe abrirse un paréntesis para eludir posibles interpretaciones de lo que se viene exponiendo. Ciertamente, nos movemos sobre un terreno resbaladizo, donde puede caerse fácilmente en lo que ha sido una de las justificaciones de la Guerra Civil y, más tarde, del régimen actual: la inculpação de los partidos políticos como causa de dolencias históricas de España. Nada más lejos, sin embargo, de lo que se trata de mostrar. Hemos comenzado a poner de manifiesto la influencia combinada

de un sistema de partidos y de las relaciones de poder de un sistema político concreto para la solución de ciertos problemas. Que esa influencia no arrojara un balance positivo tras los cinco años de la IIª República, indican sólo que aquel sistema de partidos no fue "idóneo" y no que los partidos políticos sean por naturaleza "intrínsecamente perversos". En todo caso, el sistema de partidos de la República fue el resultado de los sucesivos fracasos en transformar el turno anterior dando cabida en el régimen parlamentario a nuevas fuerzas políticas. Ya en 1931 todo fue brusco: la aparición de un nuevo régimen político, la disolución de los grupos tradicionales y la organización de partidos modernos, la movilización política del país y la presencia viva y urgente de sus problemas más hondos. La fragmentación partidista fue inevitable y, aun así, queda flotando la pregunta de si la Guerra Civil y la liquidación radical del régimen republicano eran la únicas soluciones válidas en aquel momento, si el trauma histórico de la Guerra Civil, que todavía perdura, ha sido menor de lo que hubieran sido algunos años tensos en los que las organizaciones y el sistema político en general fueran sedimentándose. Existen indicios de que la fragmentación iba reduciéndose en 1936, de que los grupos fríos e inestables desaparecían

abriendo paso a organizaciones más racionales y modernas y de que, finalmente, los partidos iban agrupándose en torno a las grandes alternativas políticas que hoy encontramos en las democracias occidentales. La historia no da marcha atrás, pero es aleccionadora; en este caso, para tratar algún día de organizar el pluralismo político en nuestro país.

Volviendo al hilo de nuestro análisis sobre las relaciones entre el sistema de partidos y las fisuras sociales, cuatro fueron los factores más relevantes en las divisiones de los partidos durante la República: el conflicto en torno a la legitimidad del nuevo régimen y de su forma republicana de gobierno, la cuestión regional, la cuestión religiosa y los problemas socio-económicos. Esos cuatro problemas nos servirán de guía para una primera alineación de los partidos políticos. Como veremos, la posición de cada partido y las relaciones entre todos ellos variarán según sea el problema ante el cual se les enfrente. Y, en este sentido, un fenómeno notable será el de los partidos "especialistas", es decir, aquellos que limitaron la mayor parte de su actividad a alguna cuestión concreta que representaba así su principal razón de ser.

La presencia y la importancia de este tipo de partidos -en definitiva todos lo eran en mayor o menor grado- se rá precisamente una consecuencia de esa asunción y explo- tación de los conflictos que, como vimos, tiene lugar dentro de un sistema multipartidista en sus primeros pa sos, esto es, cuando los partidos buscan su cohesión in terna y consolidar su presencia en el sistema, para lo cual necesitan motivos que los afirmen y diferencien políticamente en sus relaciones con las demás fuerzas del sistema.

Puesto que, más adelante, nos ocuparemos con extensión de las posturas que los distintos partidos man tuvieron en el Parlamento ante esas cuestiones, nos limi taremos a continuación a trazar brevemente las líneas ge nerales de separación entre los partidos, observando cómo el multipartidismo de la IIª República se superponía a una serie de rupturas multidimensionales de la sociedad española; cómo, en definitiva, la fragmentación política, reflejada en el sistema de partidos, se correspondía con las fragmentaciones sociales.

a. La forma de gobierno

Lejos de representar un supuesto comúnmente

aceptado para el juego político, la forma de gobierno, y todo el simbolismo consiguiente, fue, durante la IIª República, como venía ocurriendo desde finales del siglo XIX, un importante motivo de división política, y las posturas mantenidas ante él un factor que permite distinguir a los partidos entre sí. Las fuerzas específicamente monárquicas o republicanas fueron los extremos entre los que se tendía una línea de división política, a lo largo de la cual puede situarse al resto de los partidos según su proximidad o lejanía a cada uno de los polos, creándose así una de las dimensiones en que se desenvolvió el sistema de partidos.

Siguiendo las tesis sobre el carácter fundamentalmente dualista de los enfrentamientos políticos, podríamos permitirnos la simplificación y mostrar cómo, tras el advenimiento de la República, el conflicto en torno a la aceptación del nuevo régimen se resumía entre los grupos políticos, entonces mayoritarios, que lo sustentaban y aquellos otros que, negando su legitimidad, mantenían en pie sus pretensiones monárquicas. No obstante, es necesario resignarse, aun sin el ánimo de agotar todos los matices posibles, a una mayor complejidad.

Por una parte, hay que señalar cómo el antirrepublicanismo no se limitó exclusivamente a los partidos que negaban de raíz la legitimidad republicana, patrocinando el retorno hacia alguna de las modalidades -alfonsina o tradicionalista- de la Monarquía. Junto a este antirrepublicanismo de la derecha, en el que también podríamos incluir a los grupos de inspiración fascista que con el tiempo fueron apareciendo, encontramos asimismo un antirrepublicanismo de izquierdas, de mayor entidad numérica, para el cual la destrucción de la República parlamentaria se convirtió en condición inexcusable para el logro de sus objetivos revolucionarios. Esta actitud se localizaba sobre todo en el anarquismo, aunque también pueda encontrarse, muy limitadamente y con grandes contradicciones, en pequeños núcleos de inspiración marxista e, incluso, en algún sector del partido socialista a partir de 1933.

Pero, además, entre esa negación de la República y su aceptación sin reservas, se vislumbra, por otra parte, la actitud intermedia y ambigua que se conoció bajo el término escolástico de "accidentalismo", identificado habitualmente con la CEDA, que aireó constantemente el concepto (45). Y también, junto a ese accidentalismo

de rechista, existió otro accidentalismo en la izquierda, el cual se desarrolló especialmente entre las filas del partido socialista, tanto en las vísperas republicanas, como a partir de las jornadas revolucionarias. Unicamente, durante los dos primeros años en que los socialistas participaron en los gobiernos republicanos, el PSOE evidenció su cohesión para la defensa de la República (46).

Así pues, la primera ordenación posible del sistema partidos en la IIª República habrá de hacerse siguiendo esa quintuple separación de actitudes: antirrepublicanos (de izquierdas y de derechas), accidentalistas (de izquierdas y de derechas) y, como núcleo del sistema, los republicanos "puros".

#### b. La cuestión regional

Las mayores complicaciones para el sistema de partidos de la República provinieron, sin duda, de los problemas diferenciales planteados por algunas regiones españolas. Estos problemas supusieron un doble carácter o dimensión de las fisuras en dicho sistema. Si por una parte podemos alinear los partidos siguiendo sus actitudes ante la distribución territorial del poder, por otra, la



cuestión regional determinó la imposibilidad de un sistema de partidos homogéneo en todo el territorio nacional; más bien se trataba de una suma de diferentes sistemas existentes en varias zonas geográficas del país (47).

En Cataluña, el País Vasco y Galicia - también en otras regiones del país, aunque con mucha menor importancia- se desarrolló un tipo de partido caracterizado por su entrega primordial a las aspiraciones autonómicas: los partidos nacionalistas o regionalistas. Y así, dentro del sistema general de partidos, los nacionalistas, a los que podría añadirse el decadente y ya mínimo partido federal, polarizaron un extremo del conflicto planteado en torno a la cuestión regional: el de las actitudes favorables a la autonomía de las regiones. El otro polo del conflicto, el centralista, el de "la defensa de la unidad inconmovible de la Patria" se halló entre los partidarios de la Monarquía centralizada, es decir los monárquicos alfonsinos, el partido mesetario de los agrarios y el nacionalismo fascista.

Entre ambos, se desarrollaron, en otros partidos de alcance nacional, un regionalismo y un centralismo

"coyunturales", esto es, determinados por las necesidades y los objetivos políticos del momento y por sus relaciones con los partidos de las regiones. Según analizaremos en otro capítulo, bajo esta perspectiva ha de entenderse, por ejemplo, el regionalismo de los partidos de la izquierda republicana en relación a Cataluña y el centralismo de esos mismos partidos en relación al País Vasco.

También en una situación flotante estuvieron, como veremos, las actitudes cargadas de contradicciones del PSOE y de la CEDA. En el interior de ambos partidos entraron en conflicto una teoría o programa regionalista y una práctica centralista. Sus alianzas naturales -el socialismo con la izquierda republicana, la CEDA con los radicales y la derecha nacional- determinaron, no obstante, una mayor benevolencia de los primeros, en términos generales, hacia el autonomismo. Y mientras la Constitución de 1931, que hizo posible los Estatutos de autonomía, y el Estatuto de Cataluña fueron la obra compartida de los socialistas, la suspensión de ese mismo Estatuto en 1934 hay que cargarla en el bagaje de realizaciones de la CEDA.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que los partidos regionalistas prácticamente monopolizaron, durante la República, el juego político que se desarrollaba en sus áreas vitales. En Cataluña, la Lliga y sobre todo la Esquerra, partido casi dominante en el período, reducirán a proporciones ínfimas la clientela de otros partidos; sin olvidar tampoco las "peculiaridades" catalanas que alimentaban al anarquismo, la enorme fuerza automarginada del proceso político. El partido Nacionalista Vasco tendrá la competencia del socialismo, afirmado en torno a la zona industrial de Bilbao, y del tradicionalismo, hegemónico en Navarra, que cumplía en la atmósfera rural vasco-navarra una función semejante a la del anarquismo entre el proletariado industrial de Cataluña (48). La penetración de los partidos nacionales será mayor en Galicia, a consecuencia del menor arraigo de los sentimientos regionalistas, especialmente en las provincias de Lugo y Orense, y el ORGA, que hacía menos hincapié en sus reivindicaciones autonómicas que sus equivalentes vascos o navarros, acabará integrándose en el partido de Izquierda Republicana (49).

Nos hallamos, pues, ante tres sistemas regional

les de partidos que, superponiéndose al sistema del resto de España, proporcionaron una especial complejidad al multipartidismo republicano. Esta situación fue más apreciable en los primeros meses de la República. La tendencia general era hacia la creación de grandes partidos de masas, de forma que ya en 1936 parecía existir un claro predominio de partidos con alcance y dimensión nacionales que iban adquiriendo, cada vez más, el carácter de federaciones de grupos locales o regionales afines (50). En la izquierda, ese proceso se hizo evidente tras la incorporación de los republicanos gallegos a la Izquierda Republicana y, sobre todo, por el estrechamiento paulatino de los lazos entre este partido y la Esquerra Catalana. En la derecha, las dificultades iniciales fueron mayores a causa del tradicional desfase entre los conservadores catalanes o vascos y el resto de la derecha española. En cualquier caso, este proceso de agrupamiento alrededor de los grandes partidos quedó interrumpido por la Guerra Civil. Lo que hubiera sido su definitivo desarrollo pertenece ya al terreno de las especulaciones mejor o peor fundadas. La realidad histórica que nos ha quedado es, sobre todo, la de la superposición partidista señalada.

c. La cuestión religiosa

Posiblemente, ninguna otra cuestión alcanzara el grado de polarización conflictiva que la religiosa tuvo durante la IIª República, Hasta el punto, que actualmente es, quizá, la que mejor sirve para definir a cada uno de los bloques enfrentados en la Guerra Civil, haciendo la salvedad del nacionalismo vasco. Como ha escrito BRENAN:

"De entre los muchos antagonismos que durante los últimos años se han sucedido en España ninguno fue más encarnizado ni más envenenado que el que oponía a la Iglesia católica y sus enemigos" (51).

El conflicto político en la República, lejos de secularizarse, se impregnó de "religiosidad", y el sistema de partidos fue adquiriendo una dimensión o plano religioso al que ningún grupo, en mayor o menor medida, pudo ser ajeno. Más adelante se contemplará con extensión este fenómeno. Sin embargo, también aquí deben introducirse algunas matizaciones breves sobre el enfrentamiento en el sistema de partidos entre la Iglesia católica y sus enemigos, entre clericales y anticlericales o, si se prefiere, entre confesionales y laicos.

Así, en primer término, dentro de las actitudes hostiles a la Iglesia, puede distinguirse entre aquellas con una raíz predominantemente socio-económica y las que obedecieron a unos supuestos de índole más bien histórico-cultural (52). En las primeras, manifestadas especialmente por el anarquismo y por el socialismo, la atención se dirigió sobre todo a la vinculación entre la Iglesia y las clases económicamente dominantes y a la cualidad de potencia social y económica que la propia Iglesia había adquirido tras reponerse de los golpes recibidos de los golpes recibidos de los liberales en el siglo XIX; la cuestión religiosa tenía para ellas un cierto carácter secundario o accesorio. Por el contrario, las segundas, trasunto del republicanismo histórico, consideraban a la Iglesia como el principal obstáculo para la "europeización" de España, esto es, para la incorporación del país a las modernas corrientes ideológicas, culturales y científicas. Para este anticlericalismo cultural, que acabaría por imponerse e inspirar básicamente la legislación republicana en la materia, la cuestión religiosa era el principal ingrediente de sus posiciones políticas.

Por otra parte, en el "frente de defensa eclesiástica", debe distinguirse también entre aquellos, co-

mo la CEDA, que, al menos en su origen, tuvieron en el problema religioso su principal razón de ser, y los partidos para los que sus actitudes en materia religiosa fueron como una consecuencia de sus planteamientos ante otros problemas: el de la autonomía para el PNV o el de la forma de gobierno para los monárquicos. Para los primeros, el catolicismo era un rasgo diferencial más del pueblo vasco. Para los segundos, la República era "esencialmente" irreligiosa.

Por último, si la defensa de la Iglesia fue, obviamente, patrimonio de los creyentes y la hostilidad a ella de los no creyentes (no creyentes, favorables a las soluciones intermedias o conciliatorias. Estos abanderados de la conciliación son difícilmente reductibles a uno o varios partidos en concreto, pues, en realidad se encontraban dispersos a lo largo de todo el alineamiento político (53). Quizá estuvieran más presentes en el centro y en la derecha del republicanismo, como en el pequeño grupo de la Derecha Liberal Republicana, partidario de un régimen no confesional y de la separación entre la Iglesia y el Estado, pero respetuoso con el sentimiento católico popular y con la actividad pastoral de la Iglesia (54), o como en el partido radical que, a causa de su po

sición en el sistema de partidos, especialmente durante el período de su alianza con la CEDA, tuvo que aguar su tradicional anticlericalismo y adoptar posturas de mayor moderación.

c. Los problemas socio-económicos

Sobre ellos, y especialmente sobre la cuestión agraria, algunos autores han centrado el conflicto básico de la IIª República, al que sería posible reconducir todos los demás. Consiguientemente, además de la explicación a una larga serie de circunstancias políticas, tales como las enormes proporciones del anarquismo español o la debilidad del republicanismo burgués, en el fracaso en resolver esos problemas se sitúa la raíz última de la Guerra Civil. Así, ésta se ha presentado por esos autores como el último episodio de una lucha de clases socio-económicas exacerbada durante la República.

Sin quitarles un ápice de su importancia, es preciso, sin embargo, moverse con cautela a la hora de calibrar la importancia de tales cuestiones como factores determinantes de la polarización política. Más adelante,



cuando analicemos el comportamiento de los diferentes partidos en la elaboración de decisiones, percibiremos cómo la polarización de las actitudes en las Cortes fue menos intensa aquí que la que se produjo ante la cuestión religiosa, la regional o en la del consensus sobre la legitimidad republicana.

En efecto, entre las posturas claramente antagónicas de quienes postulaban un cambio radical de las estructuras socio-económicas y de quienes pretendían preservar a ultranza los intereses privilegiados que representaban, lo que salta a la vista es que la zona política intermedia, la de los compromisos, era incomparablemente mayor aquí que en otros problemas, abarcando desde las actitudes reformistas en el interior del PSOE hasta la izquierda del partido católico. No puede escapársenos, por ejemplo, la enorme moderación del programa social y económico del Frente Popular en 1936 (55).

Por supuesto que existieron diferencias apreciables dentro de esa extensa franja central, pero estas diferencias sucedían en el marco de una coincidencia sustancial en no alterar radical y velozmente los supuestos

socio-económicos del país. En los sucesivos intentos de reforma agraria es claramente perceptible como las diferencias estaban sobre todo en la ubicación del problema dentro de una escala de prioridades y en cuestiones de orden técnico, mientras que las resistencias a la reforma se mostraban mucho más compactas. Esta diferencia, en todo caso hubieran sido fácilmente reductibles, si el sistema de partidos hubiera permitido la agregación o combinación de intereses a que antes aludíamos.

El fracaso del reformismo social y económico se debió antes a su fragmentación política que al empuje de las posiciones extremas. Y lo que operaba con fuerza, como motivos de esa fragmentación y de la multidimensionalidad en que se desarrollaba el sistema de partidos, eran, precisamente, problemas de otro tipo.

Sería aventurado tratar de definir aquí una psicología política del 18 de Julio. Pero seguramente, junto al conflicto de clases socio-económicas, fueron también estímulos eficaces la defensa de la religión, del Ejercito, de la integridad nacional y del orden público, la atmósfera de inseguridad inherente a un régimen político

joven que, en plenas convulsiones europeas, había trastocado todos los supuestos de la vida política anterior y, especialmente, una cultura política de tradición secular que obstaculizaba el reconocimiento del triunfo del adversario. Así, al 14 de Abril sucede el levantamiento de SANJURJO, a las elecciones de 1933 la actitud revolucionaria de los socialistas y de la izquierda catalana y al triunfo del Frente Popular el 18 de Julio (56). Pero, posiblemente los peligros que acechaban a la propiedad fueron con frecuencia más un pretexto que una realidad. Como cuenta SENDER, sobre la reacción de tres milicianos recorriendo un palacio de Madrid, ocupado en las primeras jornadas de la Guerra Civil, "los tres estaban de acuerdo en no comprender cómo, poseyendo todo aquello los duques querían más todavía y se sublevaban" (57).



Un sistema multipartidista de este tipo determinaría, grandes dificultades para la toma de decisiones políticas, como veremos más adelante en cada uno de los problemas básicas, y concretamente, una inestabilidad y debilidad crónicas de los Gobiernos. Junto a la escasa consolidación de la mayor parte de los grupos, el mayor

problema estuvo en el carácter multidimensional del sistema, consistente en que el sistema de partidos adquiere dimensiones distintas al fragmentarse siguiendo la estela de una pluralidad de cuestiones y, al mismo tiempo, cada una de estas cuestiones tendrá una ubicación diferente o punto de equilibrio distinto en el sistema de partidos (58).

La formación y la crisis de las coaliciones gubernamentales durante la República habrá de explicarse a la luz de esa carácter multidimensional del sistema de partidos. Por el contrario, una teoría de las coaliciones, como la construida por algunos autores sobre la base de considerar al sistema de partidos en un plano único, esto es, suponiendo que dicho sistema permanece idéntico para todo tipo de decisiones políticas (59), hacía de muy difícil explicación el fenómeno observado en algunos sistemas multipartidistas, según el cual coaliciones numéricamente suficientes para gobernar y para mantenerse confortablemente en el Parlamento son, sin embargo, muy inestables, conduciendo a crisis frecuentes. Ese es precisamente el caso de la IIª República española, donde las tres coaliciones que se formaron en 1931, 1933 y 1936

gozaron, en principio, de unos márgenes numéricos frente a la oposición que las hacía prácticamente invencibles en el Parlamento y donde, a pesar de ello, se sucedieron 17 crisis de Gobierno a lo largo de 63 meses (14. IV. 31-18. VII. 36).

Como puede apreciarse en el cuadro que se adjunta sobre las crisis de Gobierno y sus causas (60), tan sólo dos de ellas se produjeron en las Cortes, es decir, mediante una negativa de la confianza o una censura parlamentaria siguiendo el procedimiento constitucionalmente previsto que más adelante analizaremos; otras tres crisis tuvieron su origen inmediato en el Presidente de la República, al retirar su confianza en el Gobierno; tres fueron con ocasión de haberse celebrado elecciones parlamentarias o para la Presidencia de la República (61); y, por último, nueve crisis se abrieron a raíz de la dimisión de todo el equipo ministerial o de alguno de sus miembros por disensiones internas en el Gobierno o en su mayoría parlamentaria, y eso sin contabilizar los ceses ministeriales que fueron cubiertos sin abrir un período de consultas o, lo que es lo mismo, que no provocaron crisis del Gobierno en su conjunto (62). Parece claro, en definitiva, que debiera ser en el sistema de partidos, más que en el régimen parlamentario, donde haya de buscarse la causa última de la inestabilidad gubernamental durante la IIª República.

CRISIS GUBERNAMENTALES DURANTE LA IIª REPUBLICA ESPAÑOLA

<u>Duración de los Gobiernos (a)</u>	<u>Causas de la crisis (b)</u>			
	A	B	C	D
1. ALCALA-ZAMORA (14.IV.-14.X.31)				x
2. AZAÑA (I) (14.X.-15.XII.31)				x
3. AZAÑA (II) (15.XII.31-12.VI.33)		x		
4. AZAÑA (III) (12.VI.-12.IX.33)		x		
5. LERROUX (I) (12.IX.-9.X.33)	x			
6. MARTINEZ-BARRIO (9.X.-19.XIII.33)			x	x
7. LERROUX (II) (19.XII.33-3.III.34)				x
8. LERROUX (III) (3.III.-28.IV.34)		x		
9. SAMPER (28.IV.-4.X.34)	x			
10. LERROUX (IV) (4.X.34-3.IV.35)				x
11. LERROUX (V) (3.IV.-6.V.35)				x
12. LERROUX (VI) (6.V.-25.IX.35)				x
13. CHAPARRIETA (I) (25.IX.-29.X.35)				x
14. CHAPARRIETA (II) (29.X.-14.XII.35)				x
15. PORTELA (I) (14.XII.-30.XII.35)				x

<u>Duración de los Gobiernos (a)</u>	<u>Causas de la crisis (b)</u>			
	A	B	C	D
16. PORTELA (II) (30.XII.35-19.II.36)			x	
17. AZAÑA(IV) (19.II.-13.V.36)			x	
18. CASARES QUIROGA (13.V.-20.VII. 36)	.....			

---

(a).- Se identifican por su Presidente. En cuanto a su duración, se supone que no cesan en sus funciones hasta que un nuevo Gobierno se constituya, aunque la dimisión, cese, etc. se hubiera producido antes.

- (b).- A.- Censura o negativa de la investidura al Gobier  
no por parte del Parlamento.  
B.- Retirada de la confianza del Presidente de la  
República que abre un nuevo período de consultas.  
C.- Elecciones legislativas o para la Presidencia  
de la República.  
D.- Dimisión por disensiones internas en el Gobier  
no o en su mayoría.

Efectivamente, la clave de esa frecuencia de las crisis estaba en que las coaliciones gobernantes tenían que establecerse y mantenerse sobre los distintos planos o dimensiones en que se movía el sistema de partidos, y no sobre uno solo de ellos. De esta forma, siguiendo el esquema de las cuatro cuestiones que antes señalábamos como principales pautas de la fragmentación del sistema, la fortaleza y posibilidades de subsistencia de una coalición no estaban en función de una mayoría numérica, sino más bien de cuatro mayorías distintas y casi nunca coincidentes: una mayoría "política" (legitimidad de la forma republicana de gobierno), una mayoría "regional", una mayoría "religiosa" y una mayoría "económica" (63). La crisis, por tanto, podía ser muy bien la consecuencia de una quiebra en cualquiera de ellas. La dificultad de mantener una coalición, como ha apreciado SARTORI en los sistemas multipartidistas por él estudiados, estaba que si "cada coalición puede establecer una base de acuerdo en un sector determinado difícilmente llevará a cabo ese acuerdo en los demás sectores, y por tanto, será incapaz de llevar adelante una política general..." (64).

En la IIª República, la formación de una coalición, si quería tener un mínimo de estabilidad, daba lugar



así a un entrecruzamiento de cuestiones sobre el que se fundaba el acuerdo político; cada uno de los componentes de la coalición recababa el apoyo de los demás para aquella cuestión que constituía su principal razón de ser y su máxima preocupación a cambio de su refuerzo para la formación de una mayoría en el resto de los problemas. La coalición presidida por AZAÑA durante el primer bienio, que coincidió justamente con el período de mayor estabilidad gubernamental de toda la República, es donde mejor se consiguió este do ut des. Para llegar al punto de acuerdo, previamente se había prescindido de la derecha republicana (Octubre de 1931), cuya presencia en el Gobierno quebraba la mayoría religiosa, y de los radicales (Diciembre del mismo año), reticentes ante los cambios ante los cambios en materia socio-económica. Tras este proceso de "depuración", quedaron los socialistas, a la búsqueda de la reforma agraria, los nacionalistas catalanes, que pretendían la autonomía de su región, y los republicanos de izquierdas, deseosos de consolidar el Estado republicano y de cambios en materias religiosas y culturales. Sin embargo, ninguno de ellos contaba, por sí solo, con la fuerza suficiente para lograr sus objetivos, de tal forma que la coalición se establecería sobre la base de esa triple necesidad de apoyo así como de

disponibilidad para prestarlo a los demás. Y fue a mediados de 1933, cuando los radical-socialistas manifestaron su oposición a secundar la reforma agraria impulsada por los socialistas, el momento a partir del cual se inició la crisis de la coalición.

No obstante, aún en el mejor de los casos, es decir, cuando se conseguía una coalición estable mediante la articulación de esas necesidades y apoyos complementarios, los procesos decisionales no estarían exentos de dificultades, mucho mayores desde luego que si en un nivel o dimensión única del sistema de partidos, hubieran coincidido las distintas mayorías necesarias para cada uno de los problemas. Pero, ya es materia de otro capítulo analizar en concreto cómo el sistema de partidos influyó sobre los distintos grupos de decisiones.

NOTAS DEL CAPITULO II

NOTAS DEL CAPITULO II

(1).- En Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p. 231.

(2).- En "Comparative Politics and the Study of Political Parties: A Structural Approach" en Willian J. CROTTY (ed.): Approaches to the Study of Party Organization, Allyn and Bocan, Boston, 1968, p. 70.

(3).- Esa es la diferencia, por ejemplo, entre el enfoque de Miguel ARTOLA en Partidos y Programas políticos, op. cit. y el de Juan J. LINZ en "The Party System of Spain: Past and Future", art. cit.

(4).- "Entre nosotros... la época de la Restauración comienza en 1875 para concluir, ya entrado el siglo XX, en una fecha que suele colocarse, con cierta indecisión, bien en 1902 (comienzo del reinado de Alfonso XIII en su mayoría de edad), bien en 1917 (crisis del orden constitucional vigente desde 1876)". (José M<sup>a</sup> JOVER: "Edad Contemporánea" en A. UBIETO, J. REGLA, J.M. JOVER y C.SECO: Introducción a la Historia de España, Editorial Teide, Barcelona, 1970, 2<sup>a</sup> Edición, p. 693).

(5).- En las antípodas de ese enfoque está el de Emiliano AGUADO. en un interesante libro: La República, último disfraz de la Restauración, Editora Nacional, Madrid,

1972. Su título exime de una cita más extensa para percibir su idea matriz. Igualmente, Carlos SECO SERRANO opina que "a medida que avanzamos en el tiempo -a medida que ensancha sus perspectivas la historia contemporánea-, se nos va haciendo evidente que la II República no supone un corte violento con todo el proceso anterior, sino que se enmarca, como una nueva etapa, en el ciclo regeneracionista que, a partir del 98, jalona, con sucesivos ensayos revisionistas del Estado creado por Cánovas, el primer tercio de nuestro siglo" (En "Chapaprieta: un técnico anterior a la tecnocracia", estudio preliminar de La paz fue posible de Joaquín CHAPAPRIETA, Ariel, Barcelona, 1971, p. 17).

(6).- Raymond CARR: "Editor's Introduction" en R. CARR (ed.): The Republic and the Civil War in Spain, Mac Millan, London 1.971, p. 13 y 14).

(7).- Un número de la Revista de Occidente, dirigido por José VARELA ORTEGA, se ha dedicado íntegramente al caciquismo. En él se contienen interesantes artículos, que abren inexploradas fuentes de trabajo, de Joaquín ROMERO MAURA, José VARELA ORTEGA, Javier TUSELL GOMEZ, N.A.O. LYTTLETON y Malcolm DEAS (nº 127, Madrid, octubre de 1973). Es notable, asimismo, el artículo de Juan del PINO: "Aspectos sociológico-políticos del caciquismo español" en Revista Española de la Opinión Pública, nº 15, Madrid, 1969, p. 211-227.

(8).- En ese mismo número de la Revista de Occidente, cfr.: N.A.O. LYTTLETON: "El patronazgo en la Italia de Giolitti (1892-1924)", p. 94-117; y Malcom DEAS: "Algunas notas sobre la historia del caciquismo en Colombia", p. 118-140. Luis López GUERRA, en su tesis doctoral, ha analizado el sistema de la "máquina" norteamericana, como mezcla de organización y corrupción que hizo posible el funcionamiento de todo el sistema político americano por más de cien años". La lectura de las páginas correspondientes nos evoca a cada paso muchos aspectos del caciquismo español. (Las campañas electorales: su regulación, evolución y características en el mundo occidental, ob. cit. p. 101-113).

Por último, Gerald BRENNAN ha señalado las similitudes y diferencias entre la España de la Restauración y el régimen parlamentario inglés del siglo XVIII, partiendo de que "España no es el único país que haya atravesado períodos de corrupción política y social. En una u otra época, todas las naciones de Europa han pasado por experiencias similares". (El laberinto español, Ed. Ruedo Ibérico, París, 1962, p. 9 y 10).

(9).- Javier TUSELL: "La descomposición del sistema caciquil español" en Revista de Occidente, n.º cit., p. 76.

(10).- Carece, sin embargo, muy dudosa la existencia real de un pacto político celebrado en El Pardo a la muerte de Alfonso XII entre CANOVAS y SAGASTA. Véase al respecto, Melchor FERNANDES ALMAGRO: Historia política de la España Contemporánea, vol. I, Alianza Editorial, Madrid, 1969, 2ª Ed., p. 444.

(11).- La supervivencia, en algunas zonas del país, de los vínculos caciquiles durante la IIª República parece, sin embargo, fuera de duda, a pesar de la ausencia de estudios sobre el tema. A la afirmación de que con la Dictadura de Primo de Rivera desapareció el caciquismo no se le puede conceder un valor absoluto y universal. La extraordinaria trilogía de Gonzalo TORRENTE BALLESTER Los gozos y las sombras (Alianza Editorial, Madrid, 1971-1972), reúne, aparte de otros méritos literarios, la de ser un interesante relato sobre el funcionamiento del caciquismo en un pueblo gallego durante la República.

(12).- Existe una amplia bibliografía sobre los últimos meses de la Monarquía. En cuanto al vacío político con que tropezaron BERENGUER y AZNAR, son de utilidad las obras de Jesús PABON: Cambó, Ed. Alpha, tomo III, Barcelona, 1969, p. 1-164; de Carlos SECO: Alfonso XIII y la crisis de la Restauración, Ariel, Barcelona, 1969, p. 169-186, y de Raymon CARR: España, ob. cit., p. 567-577. Entre los protagonistas del período, puede recurrirse a Miguel MAURA: Así cayó Alfonso XIII, Ariel, Barcelona, 1966; a Dámaso BERENGUER: De la dictadura a la República, Editorial Plus Ultra, Madrid, 1946; al DUQUE DE MAURA y Melchor FERNANDEZ ALMAGRO: ¿Por qué cayó Alfonso XIII? Editorial Ambos Mundos, Madrid, 1948, 2ª ed.; a Juan de la CIERVA: Notas de una vida, Ed. Reus, Madrid, 1955; a Emilio NOLA: Obras Completas, Valladolid, 1940, tomo III ("El derrumbamiento de la Monarquía"); y a Vicente MARCO MIRANDA: Las conspiraciones contra la Dictadura, Ed. Tebas, Madrid, 1975.

(13).- Las cifras proceden de Miguel MARTINEZ CUADRADO: Elecciones y partidos políticos en España (2 vols) Taurus, Madrid, 1969, donde se analizan los resultados de todas las elecciones celebradas en España entre 1868 y 1931.

(14).- En "The Party System of Spain: Past and Future", art. cit., p. 215.

Es de  
16 años  
ant.

(15).- Ibidem, p. 215 y ss.

(16).- Este fenómeno ha sido destacado por S. M. LIPSET y S. ROKKAN en su "Introduction" a Party System and Voter Alignments, ob. cit., p. 50.

(17).- En "De la sociología de la política a la sociología política", art. cit., p. 178-179.

(18).- Véase el art. cit., de Javier TUSELL: "La descomposición del sistema caciquil español".

(19).- De Joaquín ROMERO MAURA en "El caciquismo, tentativa de conceptualización" en Revista de Occidente, nº cit., p. 34.

(20).- Sobre la dependencia entre la forma de gobierno, monárquica o republicana (en sus variantes presidencialista y parlamentaria), de un régimen político y el sistema de partidos vigentes en ese régimen, cfr. las interesantes, aunque muy discutibles, proposiciones de Fred W. RIGGS en "Comparative Politics and The Study of Political Parties: A Structural Approach", art. cit., p. 81-101.

(21).- Sobre este episodio, véase Miguel MAURA: Así cayó Alfonso XIII, ob. cit., p. 121-125.

(22).- En Alfonso XIII y la crisis de la Restauración, ob. cit. p. 167.

(23).- En Oligarquía y caciquismo, Alianza Editorial, Madrid, 1969, 2ª edición, p. 24.

(24).- La idea de la "consolidación estructural" de los partidos políticos se ha tomado de Giovanni SARTORI: "De la sociología de la política...", art. cit., p. 178-179. Según él, con la consolidación, "el ciclo de los orígenes termina y comienza otro ciclo, bien porque la causa impulsora no es la misma o porque esa impulsión se ha agotado. Por lo tanto, ...el haberse congelado... los sistemas de partido y las alineaciones electorales, sólo nos puede intrigar mientras queramos comprender los sistemas de partido como variables dependientes. No resulta intrigante, sin embargo, si nos damos cuenta de que un sistema de partido congelado es, simplemente, un sistema que interviene en el proceso político como sistema de canalización independiente impulsado y mantenido por sus propias leyes de inercia. Esto

equivale a decir que la etapa de consolidación de los sistemas de partido se enfrenta con nosotros en el punto mismo en que las explicaciones genéticas cesan".

(25).- Sobre el socialismo durante la Restauración hay una extensa bibliografía, aunque todavía se carezca del gran estudio de conjunto que exigiría la historia del socialismo español y en el que, según parece, se encuentra trabajando actualmente Edward MALEFAKIS. Entre muchos otros, puede consultarse a Ricardo de la CIERVA: La historia perdida del socialismo español, Ed. Nacional, Madrid, 1972; Maximiano GARCIA VENERO: Historia de las Internacionales en España, Ed. Nacional, 3 vols., Madrid, 1956-57; Luis GOMEZ LLORENTE: Aproximación a la historia del socialismo español, Edicusa, Madrid, 1972; Juan Pablo Fusi: Política obrera en el País Vasco, Ed. Turner, Madrid, 1975; René LAMBERT: L'Espagne (1750-1936). Mouvements ouvriers et socialistes (chronologie et bibliographie), Les Editions Ouvrières, Paris, 1953; Emilio LAMO DE ESPINOSA: Filosofía y política en Julián Besteiro, Edicusa, Madrid, 1973; A. MARVAUD: La cuestión social en Espagne, Félix Alcan, París, 1910; Juan José MORATO: El Partido Socialista Obrero, Biblioteca Nueva, Madrid, 1918; del mismo autor: Pablo Iglesias, educador de muchedumbres, Ariel, Barcelona, 1968; y Líderes del movimiento obrero español, Edicusa, Madrid, 1972; Andrés SABORIT: Julián Besteiro, Losada, Buenos Aires, 1960; Manuel TUÑON DE LARA: El movimiento obrero en la historia de España, Taurus, Madrid, 1972; y Virgilio ZAPATERO: Fernando de los Ríos: los problemas del socialismo democrático, Edicusa, Madrid, 1974. Dos buenas y breves visiones de conjunto hay en Gerald BRENNAN: El laberinto español, ob. cit., p. 163-174 y en el muy interesante trabajo de Juan Pablo FUSI: "El movimiento socialista en España" en La Actualidad Económica, nº 845, 25 de mayo de 1974, p. 60-81. Por último, sobre las vicisitudes de la organización interna del PSOE y de la UGT durante la Monarquía, el análisis más completo es el de Miguel ARTOLA en Partidos y Programas Políticos, ob. cit., vol. I, p. 504-535.

(26).- Las cifras proceden de Miguel MARTINEZ CUADRADO: Elecciones y partidos... ob. cit., p. 882-999.

(27).- Cfr. el art. cit. de Juan Pablo FUSI: "El movimiento socialista en España".

(28).- Los libros, ya citados, de Emilio LAMO y de Virgilio ZAPATERO, así como los trabajos de Marcos SANZ



AGUERO: ("Jaime Vera y el primer socialismo español" en Boletín Informativo de Ciencia Política, nº 8, Madrid, diciembre de 1971) y de Juan José CASTILLO (ver su edición de Jaime VERA: Ciencia y proletariado, Edicusa, Madrid, 1973), analizan con rigor la influencia que tuvo el marxismo en algunos de los ideólogos más caracterizados del partido.

(29).- Las cifras proceden de Juan Pablo Fusi, art. cit., p. 72, las relativas al PSOE y a la UGT, y de Edward MALEFAKIS: Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX, Ariel, Barcelona, 2ª Ed., 1972, p. 338, las relativas a la FNTT.

(30).- La falta de bibliografía específica sobre el Partido radical apenas puede ser paliada por el Libro de oro del Partido Republicano Radical (1864-1934), Madrid, 1934. Respecto a sus primeros pasos en Barcelona y sus relaciones con el anarquismo, puede acudirse a: Joaquín ROMERO MAURA: La rosa de fuego. El obrerismo barcelonés de 1889 a 1909, Grijalbo, Barcelona, 1974; y Joan CONNELLY ULLMAN: La semana trágica, Ariel, Barcelona, 1972. Una vez redactado el presente trabajo, se ha publicado el libro de Octavio RUIZ MANJON: El partido republicano radical, Ed. Tebas, Madrid, 1976.

(31).- Según indica luminosamente PABON, esa ubicación barcelonesa del radicalismo no será casual: "En la Barcelona de entonces, la semilla se esparce sobre la tierra recientemente abonada: barrios de una gran ciudad industrial; puerto de comercio mediterráneo; miseria material y moral que rodea la riqueza en desarrollo; aventurismo que acude a las zonas turbias de la transformación económica y social." (En Cambó, ob. cit., tomo I, p. 233). Hay que tener en cuenta, además, los apoyos, más o menos velados, que el partido radical recibiría del Gobierno de Madrid. Estos apoyos se producirán ante la desaparición temprana de los partidos dinásticos en Barcelona y el empuje del catalanismo político, cuyo primer instrumento fue la Lliga Regionalista. El catalanismo llegaría a ser la Bête noire del poder central y, especialmente, para los gobiernos liberales de la primera década del siglo. En esta situación, el lerrouxismo centralista aparece como el obstáculo disponible, en cuya utilización no hubo un exceso de escrúpulo. CAMBO, años más tarde la mentaría que, "para combatir el hecho diferencial catalán, muchos Gobiernos fomentaron toda clase de agitaciones demagógicas." (en Per la Concordia, Barcelona, 1930, p. 90, cit. por PABON en Cambó ob. cit., tomo I, p. 235).

(32).- En El laberinto español, ob. cit., p. 29.

(33).- PABON cuenta la siguiente anécdota como significativa del "talante" político de los radicales:

"Entre los primeros seguidores de Lerroux, el más representativo era Eleuterio Chico. Hablaba en público (...) y decía los mayores desatinos con las más sonora elocuencia. Había estado en la guerra de Cuba. Un día habló de los soldados que allá sucumbieron y de sus angustias cuando se despidió de la patria. El orador oyó un gemido; se detuvo y miró a la platea de donde había partido el lamento; seguidamente preguntó:

- ¿Te acuerdas madre?

La viejecita se levantó temblorosa del asiento y repuso:

- Sí hijo, sí.

La ovación se hizo interminable. Eleuterio explotó el filón. Llevaba a su madre a todos los mítines, donde se repetía el párrafo, el gemido, el diálogo y la ovación. Hasta que un día cuando Eleuterio iba a comenzar su discurso, un espectador le atajó:

- Espera, noi, que todavía no ha llegado tu madre.

Y Eleuterio Chico se quedó sin la concejalía a que aspiraba". (en Cambó, ob. cit., tomo III, p. 293-294).

(34).- En octubre de 1930, se reunió el Comité Revolucionario para formar lo que sería el futuro Gobierno Provisional de la República. Ausente LERROUX, las vacilaciones surgieron cuando se trató del puesto que le correspondería. En principio, se habló del Ministerio de Justicia, pero MAURA comentó que "si se le adjudicaba dicha cartera, algunos de sus adláteres acabarían subastando las sentencias de los tribunales en la Puerta del Sol". El mismo MAURA lo cuenta en Así cayó Alfonso XIII... ob. cit., p. 84.

(35).- En La Segunda República Española, ob. cit., p. 109.

(36).- Cfr. Joaquín ARRARAS: Historia de la Segunda República Española, op. cit., tomo I. p. 475-480.

(37).- Uno de los puntos más debatidos por la sociología electoral de la IIª República es la determinación de los beneficiarios de los votos anarquistas, cuando los había. Parece que dichos votos recayeron sobre el amplio abanico de los partidos republicanos, no socialistas. El problema está en precisar hasta qué punto radical-socialistas, Esquerra, radicales, etc. vieron reforzado su patrimonio electoral por los anarquistas.

(38).- El estudio, ya citado, de Isidre MOLAS con tiene una información exhaustiva sobre los cambios que debió experimentar la Lliga en su organización durante la IIª República.

(39).- En Economía y Sociedad, tomo II, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., México, 1969, p. 1969, p. 1095 y ss.

(40).- En Los partidos políticos, ob. cit., p. 256.

(41).- En "Comparative Politics and the Study of Political Parties: A Structural Approach", art. cit., p. 104.

(42).- En "De la sociología de la política a la sociología política", art. cit., p. 177.

(43).- Cfr. Política comparada, ob. cit., p. 94.

(44).- En "The Party System of Spain: Past and Future", art. cit., p. 242.

(45).- Sobre el accidentalismo de la CEDA, véanse las memorias de José MA GIL-ROBLES: No fue posible la paz, Ariel, Barcelona, 1ª ed., 1968, p. 77 y ss. Una interpretación polémica hay en el trabajo de José R. MONTERO GIBERT: otros: Estudios sobre la II República española, Ed. Tecnos, Madrid, 1975, p. 89-128. "La CEDA: el Partido contrarrevolucionario hegemónico de la II República en la obra colectiva de Manuel RAMIREZ JIMENEZ y otros: Estudios sobre la II República española, Ed. Tecnos, Madrid, 1975, p.89-128.

(46).- El historiador socialista RAMOS OLIVEIRA ha escrito sobre la situación de "dramática perplejidad" del PSOE durante la República en Historia de España, Compañía General de Ediciones, tomo III, México, 5/fl, p.16 y ss. Como indica MADARIAGA, "es rasgo característico de este período de la historia de España que los socialistas, y en particular los de Largo Caballero, siempre se negaron explícitamente a llamarse 'republicanos' -actitud que hubiera sido incomprensible, por ejemplo en Leon Blum" (España. Ensayo de historia contemporánea, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1964, 7ª ed., p. 388).

(47).- Cfr. Isidre MOLAS: Lliga Catalana, ob.cit., tomo II, p. 236.

(48).- Las equivalencias entre el anarquismo y el carlismo, en ese como en otros aspectos, han sido lúcidamente señaladas por Gerald BRENAN en El laberinto español, ob. cit. passim

(49).- Sobre las vicisitudes del republicanismo gallego durante la República, véase Miguel ARTOLA: Partidos y programas políticos, ob. cit., tomo I, p. 651-654; y José VILAS NOGUEIRA: "El autonomismo gallego durante la República" en Manuel RAMIREZ JIMENEZ y otros: Estudios sobre la IIª República española, ob. cit., p. 167-184.

(50).- Cfr. Isidre MOLAS: Lliga Catalana, ob. cit., tomo II, p. 234-237.

(51).- En El laberinto español, ob. cit., p. 44.

(52).- También Manuel RAMIREZ JIMENEZ traza una diferenciación de este tipo en Los grupos de presión..., ob. cit., p. 202. El enfoque del problema de Antonio RAMOS OLIVEIRA es bien representativo del "anticlericalismo social" del socialismo español (cfr. su Historia de España, op. cit., tomo III, p. 112-147). No obstante, también el seno del PSOE se manifestaron posturas que enfocaron el problema desde una perspectiva más política, culturalista e, incluso, jurídica; la intervención de Fernando DE LOS RIOS ante las Cortes Constituyentes en el debate sobre el artículo 26 de la Constitución es un buen ejemplo (cfr. Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, nº 52, 8.X.31). Por su parte, el célebre discurso de AZAÑA es el mejor exponente del anticlericalismo de raíz cultural: "Lo que constituye la situación religiosa de un país (...) no es la suma numérica de creencias y creyentes, sino el esfuerzo creativo de su espíritu, la dirección seguida por su cultura..." (DSCC nº 55, 13.X.31). Más adelante se analizarán con mayor amplitud estas posturas.

(53).- Para quienes se nos ha querido educar en una interpretación maníquea del conflicto religioso durante la IIª República, puede constituir una sorpresa el ahondar en el pensamiento de sus protagonistas. Así, por ejemplo, la obra del gran historiador Claudio SANCHEZ ALBORNOZ, dirigente de Izquierda Republicana, constituye un formidable alegato en favor de la "catolicidad" de España (cfr. su España, un enigma histórico, Ed. Sudamericana,

Buenos Aires, 1956); En una reciente polémica que ha mantenido en la prensa española con Pedro LAIN ENTRALGO tampoco ha desaprovechado la ocasión de volver a hacer "profesión de fe".

(54).- Cfr. Miguel ARTOLA: Partidos y programas políticos, ob. cit. cit., p. 628.

(55).- Sobre la moderación de la política social y económica de la izquierda durante la IIª República, véase, entre otros, Edward MALEFAKIS: Reforma agraria y revolución campesina..., op. cit.; Leandro BENAVIDES: La política económica en la II República, Guadiana, Madrid, 1972 y Ramón TAMAMES.: La República. La era de Franco, op. cit., p. 55-150. Gabriel JACKSON escribe, por ejemplo, que "el programa de obras públicas de Prieto fue muy similar en contenido al del New Deal norteamericano puesto en marcha dos años más tarde; también se parecía a muchos programas luego etiquetados como 'desarrollo económico' a mediados del siglo XX." (en La República española, op. cit., p. 88-90).

(56).- En este sentido, escribe CARR: "¿Por qué no pudo la política española girar en torno a un partido católico y una izquierda socialista-republicana?. La respuesta reside, (...), en la reacción de la izquierda a la victoria electoral de la derecha en diciembre de 1933 y de la derecha hacia la izquierda en febrero de 1936." (Introduction" a "The Republic..., ob. cit., p. 8). Un importante estudio sobre esta "incultura" política, aplicada al funcionamiento de las Cortes Constituyentes, es el de José Juan TOHARIA: "La subcultura de oposición en la España parlamentaria: para una sociología del retraimiento" en Revista de Estudios Sociales, nº 8, mayo-agosto de 1973, p. 61-80.

(57).- En El rey y la reina, Destino, Barcelona, 1974, 3ª ed. p. 48.

(58).- Cfr. Giovanni SARTORI: "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism", art. cit., p. 165.

(59).- Es el caso de Eric C. BROWNE en Coalition Theories: A Logical and Empirical Critique, Sage Publications, Beverly Hills/London, 1973.

(60).- Las cuatro causas seleccionadas son las mismas que las utilizadas, para estudiar la duración de los Gobiernos en varios países europeos, por Jean-Luc PARODI y otros en Les fonctions du parlement dans les démocraties occidentales contemporaines: Esquisse de bilan de deux années de recherche, Institut d'Etudes Politiques, Paris, 1966 (polic.). Por supuesto, que varias de las crisis respondieron a más de una de estas causas; aquí escogeremos, en cada caso, el factor más determinante o inmediato.

(61).- La crisis de diciembre de 1931 ocurrió con motivo de la elección de ALCALA-ZAMORA como primer Presidente de la República, ante el que AZAÑA presentaría la dimisión de su Gobierno, como suele ocurrir, por "corrección constitucional", en los regímenes parlamentarios. No obstante, dicha crisis tendría un gran alcance, pues en ella los radicales abandonaron el Gobierno, dando cima a la pugna que venían manteniendo con los socialistas desde hacía meses. Por ello, me ha parecido más oportuno incluir esta crisis entre aquellas que fueron motivadas por diferencias internas en la mayoría.

(62).- Estos relevos parciales fueron frecuentes durante el segundo bienio. Así, el 23-I-34 MARTINEZ BARRIO sustituye a RICO AVELLO en Gobernación e HIDALGO a MARTINEZ BARRIO en Guerra; El 31-III-34 dimite MARTINEZ BARRIO y es sustituido por SALAZAR ALONSO en Gobernación; el 17-IV-34 Salvador DE MADARIAGA se encarga interinamente de la cartera de Justicia tras el cese de ALVAREZ VALDES; el 16-XI-34 cesan SAMPER en Estado en HIDALGO en Guerra y se hacen cargo de sus carteras respectivamente ROCHA y LERROUX; el 29-XII-34 DUALDE sustituye a VILLALOBOS en Instrucción Pública; el 10-I-35 cesan los ministros sin cartera MARTINEZ DE VELASCO y PITA ROMERO; y el 12-I-35 ABAD sustituye a ROCHA en Marina. La mayor parte de estos cambios habrían de inscribirse en el apartado de las "diseñaciones internas".

(63).- Se trata, en definitiva, de una situación similar a la observada por SARTORI en la República italiana actual, con el importante aditamento de la necesidad de conseguir una mayoría "regional". Cfr. "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism", art. cit., p. 164.

(64).- En ibidem, p. 165.

### III. LA VERSION PARLAMENTARIA DEL SISTEMA DE PARTIDOS.

"Los invitados llegaron temprano, en coches, en carricoches de un caballo, en carros con bancos, de dos ruedas, en viejos cabriolés sin capota, en jardineras con cortinillas de cuero, y los jóvenes de los pueblos más cercanos en carretas, de pie, en fila, con las manos apoyadas en los adrales para no caerse, al trote y bien sacudidos."

(Gustave FLAUBERT).

### III. LA VERSION PARLAMENTARIA DEL SIS- TEMA DE PARTIDOS.

El radio de acción de los partidos en la IIª República fue, según los casos, bien diverso. Entre los grandes engranajes políticos, como el PSOE o la CEDA, que abarcaban la totalidad de las actividades propias de los modernos partidos de masas, y los grupos minúsculos que surgían esporádicamente para el cumplimiento de fines muy limitados, salta a la vista una considerable heterogeneidad funcional. Y si ya antes apreciábamos la coexistencia de varios sistemas de partidos según los problemas o las regiones que se considerasen, lo mismo podría afirmarse ahora según las distintas esferas de la actividad política. No obstante, como ya se anunció en la introducción, aquí tan



sólo nos interesará el aspecto o versión parlamentaria del sistema de partidos, es decir, el modo cómo los distintos partidos se insertaron y se relacionaron entre sí, bajo el ropaje de grupos parlamentarios, en las Cortes de la IIª República.

La advertencia no es puramente académica, pues, como veremos, el sistema de partidos sufrió ciertos cambios al insertarse en el Parlamento y, a su vez, el sistema de grupos parlamentarios resultante de esta transformación presionó posteriormente sobre el desarrollo del sistema de partidos. Era algo así como si un actor -el sistema de partidos- quedase marcado en su carácter por cada uno de los papeles -el parlamentario, en este caso- que va representando, tras haberse adaptado previamente a dicha representación.

Dos fueron los filtros normativos o institucionales que en la IIª República atravesó el sistema de partidos para su entrada en el Parlamento y que determinaron esa remodelación de su contextura: el régimen electoral y la propia normativa interna de las Cortes.

A. El régimen electoral.-

Con las relaciones entre regímenes electorales y sistemas de partidos ocurre algo parecido a la llegada de la primavera: que se producen sin que pueda precisarse exactamente "cómo ha sido". En efecto, nadie pone en duda la existencia de unos vínculos causales entre los procesos electorales y los sistemas de partidos, pero, a pesar de los numerosos intentos ya realizados, el caso es que todavía nos encontramos sin unas leyes de validez general que expliquen aceptablemente esa causalidad.

Sin entrar, por tanto, en el detalle de cómo determinados regímenes electorales obstaculizan o favorecen ciertas características de los sistemas de partidos, lo que sí puede aceptarse es que la intensidad de la relación dependerá de la presencia en cada uno de ellos de algunas circunstancias. Considerando al régimen electoral como el elemento activo de la relación y al sistema de partidos como su elemento pasivo o receptor, dicha intensidad dependerá de la fortaleza o debilidad para influir (el régimen electoral) y ser influido (el sistema de partidos). De esta forma, si un régimen electoral fuerte in-

cide sobre un sistema de partidos débil, la capacidad de aquél para moldear a éste será máxima, luego la relación de causalidad alcanzará su mayor intensidad posible. Por el contrario, la dependencia de un sistema de partidos fuerte hacia un régimen electoral débil será inexistente o muy escasa. En definitiva, la fortaleza de un régimen electoral es sinónimo de su capacidad para modificar una situación partidista dada, mientras que la fortaleza del sistema de partidos equivale a la resistencia que pueda oponer al cambio que pretenden imprimirle agentes externos.

Para Giovanni SARTORI, que ha desarrollado atractivamente estos conceptos, la fortaleza de un sistema de partidos es producto de su consolidación: la mayor resistencia al cambio se encuentra en un sistema consolidado, mientras que, por el contrario, un sistema atomizado, en sus primeras etapas de formación, resulta ser una materia fácilmente maleable. Por otra parte, considerando los dos grandes "tipos-ideales" de régimen electoral, mientras que al sistema mayoritario uninominal a una sola vuelta le reconoce SARTORI capacidad suficiente para reducir la fragmentación partidista (sistema fuerte), la represen-

tación proporcional, pese a los efectos que le atribuye DUVERGER, no es un agente de fragmentación; lo que ocurre es que las divisiones partidistas iniciales se mostrarán inalterables ante su presencia; dicho con otras palabras, su capacidad para modificar una situación es mínima (sistema débil) (1). De esta forma, la situación en la cual coincidan el principio mayoritario en su versión más simple con una gran debilidad estructural del sistema de partidos, será el punto en que la influencia del régimen electoral sobre el sistema de partidos será máxima; por el contrario, cuando coincidan representación proporcional sin atenuantes y solidez del sistema de partidos estaremos en el punto de mínima capacidad de modificación por parte del régimen electoral.

Siguiendo este esquema, la IIª República española nos ofrece una situación en la cual se combinaron un sistema de partidos más bien débil con un régimen electoral más bien fuerte. Ya tratamos en el capítulo anterior de la escasa consolidación del sistema de partidos en 1931 y de su atomización en torno a distintas fisuras sociales. En cuanto a la normativa electoral, durante la República tuvo lugar, según la definición de GONZALEZ

CASANOVA, una compleja "variante del sistema mayoritario, que utilizaba una combinación del voto limitado y de la segunda vuelta" (2); se trataba, en todo caso, de algo que estaba más próximo de la fortaleza del principio mayoritario que de la debilidad de la representación proporcional. Consiguientemente, parece que, en la IIª República, debería haber existido una estrecha relación causal entre la normativa electoral vigente y el desarrollo del sistema de partidos.

En efecto, pese a la cortedad del período para apreciar una influencia de esta índole, casi todos los autores, comenzando por los contemporáneos a la República, no han dejado de señalar la existencia y la importancia de la relación. Se han sostenido interpretaciones dispares, con una fundamentación más o menos sólida, pero comúnmente se ha aceptado el hecho de que el régimen electoral influyó en buena medida sobre el sistema de partidos.

Sin embargo, en este terreno debe avanzarse con precaución y reconocer de antemano la imposibilidad de llegar a conclusiones definitivas sobre la transcendencia

que pudo tener el régimen electoral. El sistema de partidos de la República vino impuesto por una serie de circunstancias anteriores y por tanto ajenas a las elecciones. Después, un plazo de cinco años con tres elecciones parlamentarias por medio es una base muy pobre para que pueda afirmarse que el régimen electoral llegó a introducir cambios sustanciales en el sistema de partidos (otra cosa sería que, a la larga, pudiera haberlos introducido). Pero, además, como ha puesto de relieve BLONDEL, para precisar el efecto de un régimen electoral sobre un sistema de partidos, sería necesario partir de la hipótesis -que, evidentemente, no se dió en la IIª República española- de que los partidos a nivel de cada distrito electoral sean los mismos que a nivel nacional: "cuanto menos nacional sea el sistema de partidos -concluye BLONDEL- menos 'puras' serán las consecuencias del sistema electoral" (3). Con todas estas salvedades, trataremos brevemente de señalar los principales rasgos de la normativa electoral durante la República y de discernir hasta qué punto pudieron condicionar la evolución del sistema de partidos. En todo caso, como veremos, lo más claro es que dicha normativa supuso el reforzamiento de la tendencia general que apuntaba, no sin ciertas contradicciones y retrocesos, hacia

la organización de grandes concentraciones políticas a costa de los pequeños grupos y de las clientelas personales.

También en cuanto al derecho electoral, la IIª República trajo una innovación radical frente a la Monarquía parlamentaria. La ley electoral de MAURA de 1907 fue modificada inmediatamente por el Gobierno provisional mediante un Decreto, de 8 de Mayo de 1931, dirigido a regular la elección de las Cortes Constituyentes, y, posteriormente, por una Ley, de 27 de Julio de 1933, que vino a consagrar los cambios fundamentales introducidos por dicho Decreto, añadiendo tan sólo ligeras variantes. Los dos aspectos más relevantes de este nuevo régimen electoral fueron: la extensión de las circunscripciones y el sistema de reparto de los escaños parlamentarios.

En primer término, al suprimir los pequeños distritos uninominales de la Restauración y hacer coincidir la extensión de las circunscripciones con los límites de cada provincia y de algunas grandes ciudades (4), los objetivos que se perseguían, como ha apuntado Isidre MOLAS, eran, de un lado, disminuir el anterior peso de la España rural en la composición de las Cortes, dando a las zonas

urbanas la representación que proporcionalmente les correspondía, y, de otro lado, la eliminación de los últimos residuos del caciquismo (5). En el preámbulo de la propia norma se encuentra una afirmación de estos propósitos purificadores de las elecciones:

"..., el Gobierno no ha podido olvidar los graves inconvenientes que para la pureza del sufragio ofrece la vigente Ley Electoral, que al establecer el sistema de mayoría por pequeños distritos unipersonales, deja abierto ancho cauce a la coacción caciquil, a la compra de votos y a todas las corruptelas conocidas.

Para evitarlo, ha parecido medida de precaución indispensable sustituir los distritos por circunscripciones provinciales siendo interesante hacer resaltar que este sistema coloca en un plano de igualdad a todos los electores y elegibles, ya que el procedimiento de distritos unipersonales, no sólo no perjudicaría a los candidatos republicanos, sino más bien les favorecería, por cuanto los vicios mismos del sistema hacen que muchos de los elementos que antes fueron adversos hoy se hayan puesto al lado del Gobierno.

Por otra parte, el aludido procedimiento de circunscripciones ofrece la ventaja de una mayor proporcionalidad entre el número de los electores y el número de los elegibles, permitiendo asignar un Diputado a cada 50.000 habitantes."(6).



No cabe duda que la mayor extensión de las circunscripciones y, por supuesto, la mayor limpieza del proceso electoral fueron un factor influyente en los cambios experimentados por los partidos, obligándoles a una mayor racionalización de sus estructuras y de sus aparatos de propaganda. Asimismo, la reducción de la edad electoral y el otorgamiento de los derechos electorales a la mujer operaron en idéntico sentido (7). En lo que no resulta convincente la interpretación propuesta por MOLAS es en aplicar a la IIª República el principio formulado por Douglas W. RAE de que las circunscripciones extensas, combinadas con la representación por lista, tienden a debilitar los partidos y a mantener o favorecer la fragmentación (8). No se ve muy claro que la ampliación de las circunscripciones, por sí sola, surta efectos favorables a la debilidad o multiplicación de los partidos. Al contrario, parece evidente que sea en el sistema de los pequeños distritos donde son menores las exigencias de organización y concentración para las fuerzas políticas. El error está posiblemente en una confusión entre los efectos de la representación proporcional, a la que sí se relaciona habitualmente con el multipartidismo, y la mayor extensión de las circunscripciones

que ese sistema electoral exige para su puesta en marcha. De haber alguna influencia favorable a las divisiones partidistas, su origen estaría en la representación proporcional, pero no en la mayor o menor extensión de los distritos electorales.

Mayor importancia que las circunscripciones tuvo el sistema de distribución de escaños, que es justamente el punto más debatido. Las normas electorales de la República establecieron un sistema mayoritario, pero con dos importantes limitaciones que atenuaban sus efectos fuertes sobre el sistema de partidos. En primer término, los electores únicamente podían votar a un 80%, aproximadamente, del número total de diputados que correspondía cubrir a cada circunscripción; así, por ejemplo, en una provincia a la que correspondiesen 20 diputados, únicamente podía votarse en una papeleta a 16 candidatos. Con este voto limitado se procuraba garantizar cierta representación a las minorías, aunque, por supuesto, menor de la que obtendrían mediante el sistema proporcional (9). La segunda limitación consistió en el panachage, esto es, en la posibilidad de que los votantes borrarán o añadieran por su cuenta algún candidato

en las listas presentadas. Sin embargo, aún con estas limitaciones, parece existir un punto de general acuerdo: el carácter primordialmente mayoritario y por lista del régimen electoral presionaba en favor de las grandes coaliciones, y, como demuestran los resultados electorales, quien quedaba fuera de ellas estaba condenado al fracaso. La característica progresión había la concentración partidista, propia de los sistemas mayoritarios, parece ser, por tanto, la tendencia predominante durante la IIª República (10).

No obstante, LINZ ha creído encontrar en este "híbrido" régimen electoral "peores" consecuencias para el sistema de partidos que las que hubiera acarreado la representación proporcional. Al favorecer una mayoría de coalición sin revelar, como lo hubiera hecho la representación proporcional, la verdadera fuerza de cada uno de los partidos, se favorecía también, según LINZ, que pequeños partidos extremistas obtuvieran ciertas concesiones a cambio de su apoyo a la coalición y, frecuentemente, una representación parlamentaria superior a la que hubieran obtenido proporcionalmente de acudir solos al sufragio. Por otra parte, y esto es lo que parece preocupar

más a LINZ, el régimen electoral vigente, al primar la representación de la mayoría, favorecía a los partidos regionalistas, particularmente en Cataluña, impidiendo que se conociera la verdadera fuerza de los partidos nacionales no catalanistas. De esta forma, concluye LINZ, la unanimidad relativa de algunas representaciones parlamentarias regionales favorables a la autonomía local les daría una sentido de poder, representatividad y capacidad para apartarse como grupo, -el clásico retraimiento español-, más que deseos para el compromiso y la integración nacional (11).

El razonamiento parece en principio correcto, pero conviene también darle la vuelta y contemplar la otra cara de la relación. En primer lugar, si es cierto que el régimen electoral pudo aumentar la presencia, a través de las coaliciones, de los partidos extremistas, no lo es menos que, a largo plazo, ese aumento se hubieran hecho a costa justamente del extremismo y la radicalización como tendencias genéricas del sistema. En efecto, dicho aumento tenía la contrapartida de forzar a los partidos extremistas a aceptar programas más moderados e integradores que los que hubieran defendido aislados en

un supuesto de la representación proporcional, donde cada partido, a la defensa de su parcela de votos, hubiera tendido a resaltar sus rasgos diferenciales frente a los demás, especialmente frente a los más cercanos, y donde en absoluto se hubiera favorecido la progresiva absorción de los pequeños grupos de los extremos por parte de los grandes bloques políticos (12).

Algo semejante ocurre en el caso del regionalismo. Evidentemente, la representación proporcional hubiera reducido el número de escaños de los autonomistas catalanes y aumentado el de los partidos de alcance nacional en Cataluña. Pero, por otra parte, puede pensarse que tendería a radicalizar el enfrentamiento entre ambos y haría más duras las reivindicaciones autonómicas de los regionalistas que hubieran tenido que ser defendidas, no sólo en el exterior, sino también en su propio terreno. Así, se hubiera condenado de antemano cualquier intento de integración de los partidos regionalistas en grandes organizaciones confederadas de alcance nacional. El ejemplo del aislamiento del nacionalismo vasco, que sí tuvo la competencia de los partidos nacionales, y de sus repetidos fracasos en obtener la autonomía, al contrario que

los catalanes, es, según analizaremos más adelante, bien elocuente.

En definitiva, no parece que haya de contarse al régimen electoral entre los factores favorables a la polarización y a la fragmentación del sistema de partidos, sino más bien lo contrario. Pero, hay que repetirlo, el período estudiado carece de la suficiente amplitud para confirmar esta tendencia.

B. La incorporación del sistema de partidos a las Cortes de la IIª República

Los partidos políticos, ignorados hasta 1931 por la legislación política española, comenzaron a ser legalizados y hasta constitucionalizados, durante la República, pero tan sólo en su dimensión de grupos parlamentarios.

Antes que nada hubo un intento, que finalmente no prosperó, de sujetar, por vía constitucional, los Diputados a los partidos políticos. Según el artículo 53 del Proyecto de la Comisión parlamentaria de Constitución,

sería "admitida sin discusión la renuncia al cargo que fuera presentada al Parlamento". JIMENEZ DE ASUA ha relatado la historia de esta norma proyectado de apariencia tan inocente:

"Quería el partido socialista -como dijo con frase gráfica Luis Araquistáin en las reuniones que se componía el Proyecto- 'incorporar los partidos a la mecánica del Código político', y para ello propusimos los representantes socialistas, que todo Diputado, que después de constituida la Cámara se diera de baja en el grupo al amparo de cuya ideología lo gró ser elegido, quedase automáticamente privado de su acta. No quisieron nuestros compañeros de Comisión aceptar este criterio que estimaban rígido en demasía y se llegó a la fórmula transcrita como artículo 53 de proyecto. Al amparo de ella, el partido que lo desease podría exigir a los candidatos, en el instante de su elección, una renuncia firmada, con fecha en blanco, del acta conseguida, y en caso de injustificada deserción utilizar el documento.

Al acercarse los debates parlamentarios de ese precepto se revisó el texto por los propios comisionados, y en una de sus sesiones matinales se tomó el acuerdo de suprimirlo, sin que creyéremos preciso los socialistas llevarlo a la Cámara como voto particular. He aquí la concepción y el aborto del art. 53"(13).

El texto definitivo de la Constitución se limitaría finalmente en una breve referencia a los partidos, al establecer su artículo 62 que la Diputación Permanente

de las Cortes estaría compuesta "como máximo, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas en proporción a su fuerza numérica". Sería en el Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes y, más tarde, en el definitivo Reglamento del Congreso de Diputados de 1934 donde los grupos parlamentarios alcanzaron plena carta de naturaleza legal, protagonizando, además, las principales funciones del Parlamento.

En efecto, según ambos Reglamentos, los Diputados deberían declarar el partido o fracción de la Cámara al que desearan quedar adscritos y "aquellos Diputados que no pertenecieran a partido alguno podrán unirse entre sí o manifestar a qué fracción más afin deseen ser incorporados" (art. 11 de ambos Reglamentos). Estas fracciones deberían constar, cuanto menos, de diez Diputados (art. 12). Y la importancia de las minorías o grupos parlamentarios así formalizados es que a ellos se fue a entregar prácticamente toda la actividad de las Cortes, al quedar dos aspectos básicos de la organización interna parlamentaria -la composición de las Comisiones y la regulación de los debates- canalizados reglamentariamente a través de dichos grupos (14).



Así pues, esta normativa parlamentaria presionaba también a favor de la organización y cohesión de las fuerzas políticas dentro del sistema de partidos, mientras que los grupos diminutos o las personalidades aisladas que rehusaban integrarse en las distintas minorías eran condenados a la consunción por inoperancia. Con ligeras oscilaciones, aproximadamente 11 minorías parlamentarias agruparon al 90% de los diputados, entre 1931 y 1936, mientras que la dispersión de las etiquetas políticas en las elecciones, aunque de muy difícil precisión, fue, en todo caso, mucho mayor. Puede afirmarse, por tanto, que desde las elecciones hasta la composición final de las Cortes, el sistema de partidos iba evolucionando en el sentido de una mayor concentración.

Pero además, al regular esa entrega de las funciones parlamentarias a los partidos, se estaba favoreciendo un aumento del control que éstos ejercían sobre sus diputados, o, dicho con otras palabras, una disminución de la independencia personal de los diputados en relación a sus grupos parlamentarios de pertenencia. El fenómeno ya se iniciaba en realidad a raíz de las elecciones, donde, como consecuencia del nuevo régimen electoral y a

diferencia del sistema de pequeños distritos de la Restauración, los diputados debían su elección más a la organización del partido que a su influencia personal en el distrito. Ello supondría, en cuanto al funcionamiento de las Cortes, que el papel de los partidos aumentase en relación al de los diputados considerados individualmente, delimitándose y restringiéndose las actuaciones aisladas y detalladas. Como ha destacado BLONDEL:

"La función del partido tiende esencialmente a consistir en reprimir las peticiones individuales (en las asambleas), tanto en lo que a su número se refiere como procurando que la actuación de los miembros permanezca en el terreno de los detalles menos importantes. El partido no impedirá completamente esta actuación individual, y existen otras restricciones (el origen y el momento) que también entran en juego. Pero el partido conseguirá 'despolitizar' (o logrará parecer despolitizar) las peticiones detalladas. Se supondrá que dichas propuestas son administrativas, pero no ideológicas o relacionadas con la línea' del partido" (15).

En las sesiones parlamentarias, durante la República, tendió así a diferenciarse claramente un "coto" para las intervenciones individuales, dirigidas fundamentalmente a la defensa de intereses locales o particulares y de escaso valor político, que era la parte dedicada por el Reglamento a "ruegos y preguntas" (16), del resto de la sesión donde predominaban ya los problemas políticos

generales y el enfoque ideológico impuesto por los partidos. De esta forma, ganando mucho terreno en comparación con las Cortes de la Monarquía anterior, el sistema de partidos iba a confirmarse como el actor casi exclusivo de las decisiones parlamentarias,

Un último problema, que se plantea antes de seguir avanzando, es el de precisar y cuantificar esa presencia de los grupos parlamentarios a lo largo de las tres legislaturas republicanas (1931, 1933 y 1936): ¿qué grupos y con qué fuerza numérica estuvieron presentes en cada una de esas legislaturas?

Dar una respuesta completa y exacta no resulta fácil a causa de dos obstáculos: de una parte, la extrema fluidez del sistema republicano de partidos, inmerso en una corriente continua de agrupamiento y escisiones; por otra, la inexistencia de una fuente definitiva de datos que nos permita precisar sin lugar a dudas la composición de las Cortes. Estas dificultades se traslucen en la bibliografía actual sobre la República, donde prácticamente resulta imposible hallar dos autores que coinci-

dan en las cifras de diputados y etiquetas políticas que proporcionan (17). Para complicar aún más las cosas, tiene lugar una frecuente confusión entre los resultados de las elecciones y la final distribución numérica de los grupos parlamentarios, sin tener en cuenta, como hemos visto, que las etiquetas utilizadas por los candidatos durante las elecciones no siempre coincidieron con las que posteriormente emplearon en la Cámara, debido, principalmente, a las condiciones impuestas por la normativa reglamentaria de las Cortes para la formación de grupos parlamentarios (18). Así, entre los resultados electorales y la composición final de las Cortes de la República podían mediar las diferencias, aparte de otros trasiegos de menor importancia, de que algunos partidos fundieran sus efectivos en el seno de una minoría parlamentaria única o de que algunos diputados sin filiación partidista se incorporaran a una minoría a la que, en el momento de las elecciones, no pertenecían.

Teniendo en cuenta estas advertencias, se tratará de reflejar la composición de las Cortes tan fielmente como ha sido posible. Para ello se recurrirá a las denominaciones políticas que usualmente fueron emplea-

das en la Cámara. Y en cuanto a las cifras de distribución de los escaños, se ha utilizado, sin el ánimo de dejar la cuestión por definitivamente sentada, la fuente original disponible que merece mayor fiabilidad (19). Asimismo, y desde el punto de partida de Julio de 1931, primera reunión de las Cortes Constituyentes, se resumirán brevemente los principales cambios políticos entre cada legislatura, que se tradujeron en cambios para los grupos parlamentarios que aparecen en los cuadros adjuntos.

a. Composición de las Cortes Constituyentes de  
1931

Socialistas .....	113
Socialista disidente .....	1
Radicales .....	88
Radical separado .....	1
Radical-socialistas .....	52
Radical-socialistas independientes .....	2
Radical-socialista revolucionario .....	1
Izquierda Catalana .....	36
Acción Republicana .....	30

Agrarios .....	24
Federación Republicana Gallega .....	19
Vasco-navarros .....	15
Conservadores (20) .....	14
Agrupación al Servicio de la República .....	13
Federales ....:	11
Federales independientes .....	2
Progresistas (20) .....	8
Lliga Regionalista .....	4
Partido Socialista Catalán .....	4
Acción Catalana .....	2
Republicanos liberal democrátas .....	2
Republicano galleguista .....	1
Unión liberal parlamentaria .....	1
Monárquico liberal .....	1
Independientes .....	17
Vacantes (21) .....	8
TOTAL .....	470

b. Cambios del período 1931-1933

En el partido radical-socialista fue, sin duda, donde mayores estragos internos hubo durante las cortes Constituyentes. Fundado a las puertas de la Repúbli-

ca, en 1930, su expansión sería rapidísima -en la primavera de 1933 la secretaría del partido declaraba más de 125.000 miembros- y alimentaba la esperanza de alcanzar la organización propia de un gran partido de masas. Para algunos, llegaría a ser la fuerza parlamentaria decisiva del período. Y, así, por ejemplo, ALCALA-ZAMORA no ha perdido la ocasión de lamentar que, dentro de la mayoría republicano-socialista, "la dirección, no en el sentido de mando que guía, sino de impulso que arrastra, la tuvo siempre el partido radical-socialista (...). Este partido gozó el influjo más efímero, decisivo y funesto que ha ya tenido ningún otro en España" (22). Las intensas crisis que sufrió en su interior darían al traste, sin embargo, con esa incipiente organización de masas. Las primeras escisiones vinieron de su ala izquierda, encabezada una por el diputado Eduardo ORTEGA Y GASSET, de la que se constituyó el PRS de Izquierdas, y otra por José Antonio BALBONTIN, fundador del Partido Social Revolucionario, que más tarde se integró en el Partido Comunista. Pero mucha mayor importancia iba a tener el enfrentamiento que, en mayo de 1933, estalló entre su núcleo central, representado por Marcelino DOMINGO y Alvaro de ALBORNOZ, y su ala derecha, que bajo la dirección de Félix

GORDON ORDAS, patrocinaba la ruptura de la colaboración con los socialistas y, en definitiva, una República más moderada. Cuando GORDON ORDAS, consiguió el apoyo de la mayoría en un Congreso extraordinario celebrado en Septiembre, DOMINGO y su grupo abandonaron el partido para fundar el PRS Independiente. El radicalismo ya nunca se reharía de esta dispersión y, tras el enorme fracaso electoral de 1933, sus restos fueron absorbidos por otras organizaciones. En términos muy generales, puede afirmarse que, mientras los independientes se integraron en la Izquierda Republicana de AZAÑA, el partido oficial se fusionó con los seguidores de MARTINEZ BARRIO, tras la ruptura de éste con el partido radical para crear la Unión Republicana (23).

Otra escisión parlamentaria durante este período fué la del llamado grupo vasco-navarro. Sin embargo, en este caso, ya se trataba desde un principio de dos partidos claramente diferenciados -nacionalistas vascos y tradicionalistas- que circunstancialmente se unieron a efectos electorales y parlamentarios con dos objetivos primordiales: la defensa de la religión y la autonomía regional. Esta alianza como veremos más adelante (24),



quedaría rota en el verano de 1932 con motivo del proyecto de autonomía para las provincias vasco-navarras, cuando los tradicionalistas rechazaron de plano la presencia de instituciones liberales en dicho Estatuto. A partir de entonces, el PNV se afirmaría en una posición centrista y democrática empezando a confiar más, para la obtención de la deseada autonomía, en un acuerdo con los partidos de izquierda, especialmente con el socialismo bilbaino de PRIETO. Ya en la Guerra Civil, los que fueron aliados en los primeros meses de la República se encontrarán enfrentados desde bandos opuestos.

La gran novedad que las elecciones de 1933 aportaron a la segunda legislatura fue la aparición de la importante minoría de la CEDA, partido fundado en Febrero de aquel mismo año. Con la CEDA se hizo realidad la idea de unificar las derechas en una gran organización de masas, que, desde 1930, venía patrocinando Luís LUCIA, líder de la Derecha Regional Valenciana. El núcleo inicial, en torno al cual se levantaría el nuevo partido, fue el grupo de Acción Nacional, más tarde Acción Popular (25), que, constituido en vísperas de las elecciones de 1931, tan sólo alcanzó en ellas seis diputados que pasaron a

incorporarse a la minoría agraria (26). Con motivo del levantamiento de SANJURJO en Agosto de 1932 se acentuaron las fricciones dentro de Acción Popular entre sus elementos netamente monárquicos, encabezados por Antonio GOICOECHEA, y otra tendencia, mayoritaria, dispuesta a actuar en el marco de la legalidad republicana, que venía sosteniendo desde las páginas del periódico El Debate la "accidentalidad" de las formas de gobierno. En enero de 1933 se hizo pública la ruptura y dos meses más tarde nació la CEDA englobando a diversos grupos locales y regionales afines a Acción Popular (27). Por su parte, los monárquicos alfonsinos, tras su fracaso en que Acción Popular se orientara hacia la defensa de la Monarquía, fundarían por las mismas fechas el partido de Renovación Española (28). Sobre el sentido que tuvo de heterogeneidad inicial de la CEDA y sus tensiones con los monárquicos, Carlos SECO, sin ocultar nunca su simpatía por el partido católico, ha escrito:

"(...) la heterogeneidad de este nuevo partido será al mismo tiempo la razón de su extraordinaria amplitud y la de su evidente debilidad programática. La unión entre elementos, a veces dispares, tiene una simple clave: la aceptación de la táctica evolucionista, que debe hacer 'habi-

table' el régimen republicano incluso para los que no sean republicanos; si bien éstos, por su parte, impiden que la lealtad llegue a los términos de una llana y simple adhesión. De aquí los confusionismos y las resistencias ofrecidas por los progenitores de la República; pero de aquí, también las dificultades cada vez más tenaces, opuestas por los núcleos políticos decididamente monárquicos.

(...) Actuando como un foco atractivo sobre los cedistas no republicanos, Renovación Española se dedicará a poner en entredicho la táctica posibilista y los objetivos del nuevo partido; aunque no sea ésta, precisamente, la actitud del gran exilado, Don Alfonso XIII.

Cuando al final de esta etapa llegue la hora de la verdad -en las elecciones de 1933- el equívoco -de cara a los republicanos, de cara a los monárquicos- se verá doblado. Para muchos de los seguidores del cedismo -de los que han apoyado a la CEDA con sus votos-, triunfante la táctica, en lo lógico pasar a mayores. A la recíproca, esta incomprensión de algunos -quizás de muchos- de cara a las auténticas finalidades del partido, dará visos de razón a la izquierda desplazada, en sus vociferaciones respecto al 'rapto del régimen'." (29).

La minoría agraria, por su parte, se encontró así desgajada de católicos y monárquicos. En esta situación, el jefe de la minoría, José MARTINEZ DE VELASCO, decidió constituir, en Enero de 1934, el partido Agrario Español, compuesto fundamentalmente por viejos liberales

ex-albistas, los cuales no tardaron en hacer profesión de republicanismo (30). Deberá distinguirse, por tanto, entre la minoría agraria, amalgama de grupos diferentes, de las Cortes Constituyentes, y el partido Agrario, más homogéneo, de 1934.

c. Composición de las Cortes de 1933.-

Minoría Popular Agraria (CEDA).....	115
Radicales .....	100
Socialistas.....	59
Agrarios.....	29
Lliga Catalana (31).....	26
Tradicionalistas.....	21
Izquierda Catalana.....	18
Conservadores.....	16
Renovación Española.....	15
Nacionalistas vascos.....	12
Izquierda Republicana (32).....	10
Republicanos liberal demócratas.....	10
Derecha independientes.....	4
Progresistas.....	3
Republicanos independientes.....	2

Radical-socialista.....	1
Nacionalista español.....	1
Comunista.....	1
Monárquico liberal.....	1
Independientes.....	8
Diputados sin clasificar.....	8
T O T A L.....	460

d. Cambios del período 1933-1936.-

Igual que la derecha en 1931, la gran derrota de las elecciones de 1933 fué la izquierda no socialista, que vió descender sus efectivos parlamentarios a proporciones ínfimas. También, igual que en la derecha a partir de 1931, tendrá lugar en esos sectores, a partir de entonces, un proceso de organización y concentración, que desembocará en un retorno a posiciones ventajosas en Febrero de 1936. El principal resultado de ese proceso sería la formación en 1934 del nuevo partido de Izquierda Republicana que, bajo la jefatura de Manuel AZAÑA, integró los restos maltrechos de Acción Republicana de los republicanos gallegos y del radicalsocialismo de Marcelino DOMINGO, al mismo tiempo que se estrechaban las relaciones con la Esquerra catalana (33). Por otra parte, las tensio-

nes internas del partido radical agudizadas durante este período, a las que antes se hizo mención, determinarían el abandono del partido de un importante sector encabezado por Diego MARTINEZ BARRIO, que, mal dispuesto a la colaboración que LERROUX mantenía con la CEDA, llegaría a ser uno de los integrantes del Frente Popular en 1936. La escisión se produjo en Mayo de 1934, cuando MARTINEZ BARRIO, junto con otros trece diputados radicales, funda el partido radicaldemócrata y, más tarde, incorporándose elementos del radicalsocialismo oficial, el partido de la Unión Republicana (34). Es posible que, sin el comienzo de la Guerra Civil, este nuevo partido hubiera acabado fusionándose con las fuerzas de AZAÑA, culminando así el agrupamiento de toda la izquierda republicana.

Durante los últimos meses del bienio derechista, ALCALA-ZAMORA, desde la Presidencia de la República, tuvo la idea obsesiva de la formación de un gran partido de - centro que pudiera moderar el ritmo político y evitase los sucesivos bandazos hacia los extremos. Sin entrar por el momento en el debate sobre la oportunidad y la viabilidad de los propósitos presidenciales, así como sobre la solidez de sus apoyos, debe señalarse aquí cómo el resul-

tado tangible de esos esfuerzos fue la creación de un nuevo partido de Centro, cuya dirección se encomendó a Manuel PORTELA VALLADARES. El fracaso del partido portelista en las elecciones de 1936 sería notorio y absolutamente desproporcionado con las esperanzas que habían abrigado sus fundadores. Y es que, en la realidad, su capacidad de convocatoria a otras fuerzas políticas fue mínima (37).

Por último, debe consignarse también el intento de unificar a las derechas que condujo a la creación, en Diciembre de 1934, del Bloque Nacional bajo la jefatura política de José CALVO SOTELLO y el patronazgo intelectual de Ramiro de MAEZTU y de Pedro SAINZ RODRIGUEZ. Sin embargo, la imposibilidad de atraer a la CEDA, así como la negativa de Falange a incorporarse al nuevo grupo, le dejaron reducido en un simple marco, no muy formalizado, de colaboración entre los monárquicos de Renovación Española y los tradicionalistas. Cada una de las dos ramas monárquicas seguirían manteniendo, en las elecciones y en el Parlamento, su propia personalidad diferenciada de la otra, de tal forma que no puede hablarse de un nuevo partido político. Sin embargo, la importancia del Bloque Na-

cional está en que supuso el primer paso en la coordinación de las distintas fuerzas antirrepublicanas, que finalmente desembocaría en el levantamiento militar del mes de Julio de 1936 ( 36).

e. Composición de las Cortes de 1936.-

Socialistas.....	89
CEDA.....	87
Izquierda Republicana.....	84
Unión Republicana.....	37
Izquierda Catalana.....	36
Centro.....	16
Comunistas.....	16
Renovación Española.....	12
Lliga Catalana.....	12
Agrarios.....	11
Nacionalistas vascos.....	10
Tradicionalistas.....	10
Progresistas.....	6
Radicales.....	5
Conservadores.....	3
Independientes de derecha.....	3



0142

Varios.....	7
Independientes.....	9
Vacantes (37).....	20
T O T A L.....	473

NOTAS DEL CAPITULO III

NOTAS DEL CAPITULO III

(1).- Cfr. "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism", art. cit., p. 166-176. En cuanto a las conocidas tesis de Maurice DUVERGER sobre la relación entre la representación proporcional y el multipartidismo, véase Los partidos políticos, ob. cit., p. 266-282.

(2).- En Elecciones en Barcelona (1931-1936), Tecnos, Barcelona, 1949, donde hay un buen resumen sobre el sistema electoral de la República, p. 19-30.

(3).- En Introducción al estudio comparativo de los gobiernos, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1972, p. 229.

(4).- "Los diputados se elegirán por circunscripciones provinciales. A tal fin, cada provincia formando una circunscripción tendrá derecho a que se elija un Diputado por cada cincuenta mil habitantes.

La fracción superior a treinta mil habitantes dará derecho a elegir un Diputado más.

La ciudad de Madrid y la ciudad de Barcelona constituirán circunscripciones propias, y el resto de los pueblos de cada una de estas provincias formarán a su vez circunscripciones independientes de la capital.

También constituirán circunscripciones propias juntamente con los pueblos que correspondan a sus respectivos partidos judiciales las demás capitales mayores de cien mil habitantes, formando el resto de los pueblos de cada una de esas provincias circunscripciones independientes, de la misma manera que en Madrid y Barcelona.

Quedan exceptuadas de las reglas precedentes las ciudades de Ceuta y Melilla, que elegirán un Diputado cada una" (art. 6º D. 8 .V. 31, en la Gaceta de Madrid el 10.V).

Posteriormente la Ley de 27 de Julio de 1933 (en la Gaceta el 28.VII) aumentaría a 150.000 habitantes el número de habitantes necesarios para que una ciudad constituyera circunscripción propia (art. único, - aptdo a).

(5).- Cfr. Lliga Catalana, ob. cit., Vol II, p. 232-233.

(6).- Del Preámbulo del D. 8.V.31.

(7).- El artículo 2º del D. 8.V.31 rebajó la edad electoral a los veintitres años, medida que fue - refrendada por el artículo 53, 1º, de la Constitución de 1931, donde también, por vez primera en nuestro país, se concedió el voto a la mujer. La influencia de esta última medida sobre el resultado de las elecciones de 1933 ha sido señalada en numerosas ocasiones. Sin embargo, no parece, como se ha pretendido, un argumento muy sólido para explicar la victoria del centro-derecha en aquel año, pues entonces resultaría inexplicable el triunfo, dos años más tarde, del Frente Popular,... A no ser que se recurra también a eso de la "veleidad femenina".

(8).- Cfr. Lliga Catalana, ob. cit., Vol. II, p. 236. La obra de Douglas W. RAE (The Political Consequences of Electoral Laws, Yale University Press, New Haven, 1967) es la mayor crítica de las tesis de DUVERGER sobre la dependencia entre sistemas electorales y sistemas de partidos, junto a la muy anterior de Georges LA-VAU: Partis politiques et réalités sociales, Colin, París, 1953.

(9).- "Para que los candidatos puedan ser proclamados diputados a Cortes Constituyentes será preciso, además de aparecer con el mayor número de votos escrutados,..... haber obtenido cuando menos el 20 por 100 de los votos emitidos. Cuando un candidato, a pesar de haber logrado la mayoría relativa, no alcance el tanto por ciento aludido, se declarará, en cuanto a él, nula la elección y se procederá a celebrar otra el domingo siguiente, en cuyo escrutinio el voto quedará restringido, según la escala aplicable al número de vacantes que resultaren de la primera elección. Para ser proclamado Diputado en la segunda elección bastará con obtener la mayoría relativa de votos".(art. 11 D. 8.V.31).

"A los fines de la elección de diputados , (...) en las circunscripciones se verificará por el sistema de listas con voto restringido, para lo cual, donde se hayan de elegir 20 diputados cada elector podrá votar 16; donde 19, 15; donde 18, 14; donde 17, 13; donde 16, 12; donde 15, 12; donde 14, 11; donde 13, 10; donde 12, 9; donde 11, 8; donde 10, 8; donde 9, 7; donde 8, 6; donde 7, 5; donde 6, 4; donde 5, 4; donde 4, 3; donde 3, 2; y donde 2, 1." (art. 7º del D. 8.V.31).

La Ley electoral de 1933 modificó en parte este sistema exigiendo que uno o varios de los candidatos recibiera un 40% de los votos emitidos. En caso contrario, se celebraría una segunda vuelta en la cual sólo podrían participar los candidatos que, en la primera , hubiesen obtenido el 8% de los votos emitidos en la primera (apto. d) del artículo. único).

(10).- Gabriel JACKSON ha sido el autor más decidido en esta línea al afirmar que, en 1936, España evolucionaba hacia un sistema bipartidista (En la República española., ob cit., p.434).

(11).- Vid. "The Party System of Spain: Past and Future", art. cit., p.238-239.

(12).- En apoyo a su razonamiento, uno de los ejemplos esgrimidos por LINZ es el del pequeño partido comunista que, gracias a la coalición electoral del Frente Popular en 1936, obtuvo una representación muy superior a la que sería acreedor por sus dimensiones reales. Es cierto. No obstante, habrá de tenerse en cuenta también que la integración de los comunistas en el Frente Popular se hizo a cambio de su aceptación de un programa

de reformas políticas, económicas y sociales que cualquier observador desapasionado no ha de dudar en calificar de muy moderado, incluso para el momento histórico en que se formuló.

(13).- En Proceso histórico de la Constitución de la República española, Editorial Reus, Madrid, 1932, p. 324.

(14).- En cuanto a la composición de las Comisiones, cfr. el artículo 35 del Reglamento provisional y el artículo 12 del definitivo. Sobre la participación de los distintos grupos parlamentarios en los debates, cfr. el artículo 22 del provisional y los artículos 70, 73, 76, 107, 109, 119 y 133 del definitivo.

(15).- En Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos, ob. cit., p. 417-418.

(16).- Cfr. el artículo 40 del Reglamento provisional y, en especial, el artículo 60 del definitivo donde se establecía que "se dedicará una hora diaria de cada sesión a ruegos y preguntas", salvo "cuando la marcha de los debates o la urgencia de un asunto en tramitación lo aconseje", en cuyo caso esos ruegos y preguntas se podrían suprimir por un número determinado de sesiones (art. 90).

(17).- Es curioso que historiadores, tan minuciosos en otros aspectos, como ARRARAS, CARR, MALEFAKIS o PAYNE, hayan omitido señalar a qué fuentes recurrieron para elaborar las listas de diputados que figuran en sus obras.

(18).- Véase supra el requisito de los diez diputados en el artículo 12, ya citado, de ambos Reglamentos.

(19).- En la Biblioteca de las Cortes Españolas se encuentran unas listas mecanografiadas de las tres legislaturas republicanas, que fueron elaboradas por el mismo funcionario del Congreso, Federico MAZONCILLO, encargado en aquellos años de tomar la filiación política de los Diputados, según exigían los Reglamentos. En cuanto a las Cortes Constituyentes de 1931, han podido confrontarse las

las cifras con las del libro anónimo: República española: Cortes Constituyentes, 1931, Editorial Rivas, Madrid, 1932 (prólogo de Luis JIMENEZ DE ASUA), que contiene una completa información sobre la composición de dicha legislatura. Igualmente, en cuanto a las Cortes de 1936, el Congreso publicó una Lista de los Señores Diputados. Sin embargo, para la legislatura de 1933 no ha sido posible confirmar con otra fuente original las cifras y datos que proporciona el citado funcionario. Varios autores han recurrido al Anuario Estadístico de España para fijar la composición de las Cortes. No obstante, su utilidad es pequeña, pues las cifras que contiene se refieren al resultado de las elecciones legislativas y, como hemos visto, entre esos resultados y la distribución de los grupos parlamentarios en la Cámara podían existir importantes diferencias.

(20).- Del partido Derecha Liberal Republicana, fundado por ALCALA-ZAMORA y Miguel MAURA, resultaron rápidamente otros dos. En Agosto de 1931, tras el abandono de MAURA, los seguidores de ALCALA-ZAMORA fundaron el partido Progresista Republicano. MAURA, por su parte, fundará, en Enero de 1.932, el partido Republicano Conservador. Por lo temprano de la escisión se ha preferido enumerar aisladamente a los Diputados pertenecientes a uno y otro grupo.

(21).- De las ocho vacantes, cuatro lo fueron por fallecimiento (LORENTE, VAZQUEZ DE LEMUS, QUINTANA DE LEON y SANCHIZ BANUS), una por ausencia (CALVO SOTELO), una por enfermedad (COSSIO), una por incompatibilidad - (ALCALA-ZAMORA) y otra por renuncia (MOURIZ).

(22).- En Los defectos de la Constitución de 1931, Imprenta de R. Espinosa, Madrid, 1936, p. 18-19.

(23).- Sobre las crisis internas del partido radical-socialista, puede consultarse a Joaquín ARRARAS: Historia de la Segunda República Española, ob. cit. tomo II, p. 197-199; a Miguel ARTOLA: Partidos y programas políticos, ob. cit. p. 634-636; a Edward MALEFAKIS: Reforma agraria y revolución campesina...., ob. cit., p. 305 y ss., donde se contiene amplia información sobre los esfuerzos de GORDON ORDAS en sustraer al partido de la colaboración con los socialistas y de la influencia de

esos esfuerzos en la quiebra definitiva de la coalición presidida por AZAÑA; y a Manuel RAMIREZ JIMENEZ: "La escisión del partido radical-socialista en la Segunda República española" en Atlántida, nº 41, Madrid, 9.X.69, p. 464 -483. La información más directa y amplia la proporciona sin embargo, el propio Félix GORDON ORDAS en Mi política en España, Imprenta Figaro, 3 vols, México 1961.

(24).- Sobre la ruptura del grupo vasco-navarro, véase infra, cap. V. A. a); en especial, p 280.

(25).- El cambio de nombre fue una exigencia del Decreto de 12 de Abril de 1932, que limitó el uso de la palabra "nacional" a colectividades, actos o intereses de carácter oficial y mediante expresa autorización del Gobierno.

(26).- José M<sup>a</sup> GIL-ROBLES ha dado fe de la heterogeneidad que tuvo la minoría agraria en las Cortes Constituyentes.

"Al iniciarse la actividad legislativa, uno de los primeros problemas planteados era el de agrupar a los escasos diputados derechistas que habíamos sobrevivido a la catástrofe de las elecciones generales.

Un primer grupo se dibujaba ya con caracteres bien definidos; la minoría vasco-navarra, (...). De otro lado nos hallábamos unos cuantos diputados, elegidos casi en su totalidad por las provincias de la región castellano-leonesa. Sin filiación política concreta, en su mayor parte, y separados por notorias diferencias en el terreno doctrinal, coincidíamos todos, sin embargo, en la inequívoca significación católica y en una indiscutible representación de los elementos agrarios.

(...). Se convino que la minoría no tuviese otro alcance que el puramente parlamentario y que sus componentes quedáramos en libertad para actuar con arreglo a los principios de nuestros respectivos programas, en todo lo que no fueran postulados comunes." (En No fue posible la paz, ob. cit., p. 50-51).



(27).- Sobre la escisión de Acción Popular y el nacimiento de la CEDA, véase ibidem, p. 83 y ss.; y Javier TUSELL: Historia de la democracia cristiana en España, Edichsa, Madrid, 1974, vol I, p. 80 y ss. Un apéndice, con la enumeración de todas las organizaciones que se integraron en la CEDA, hay en el trabajo de Richard H. ROBINSON: The origins of Franco's Spain, David and Charles, Newton Abbot, 1970, p. 415-424.

(28).- El libro de Santiago GALINDO HERRERO: Historia de los partidos monárquicos bajo la Segunda República, Editorial Rialp, 2ª edición, Madrid, 1956, es fundamental para conocer las vicisitudes de tradicionalistas y alfonsinos durante la República.

(29).- En "Estudio preliminar" a Discursos parlamentarios de José Mª GIL-ROBLES, Taurus, Madrid, 1971, p. XIII y XIV.

(30).- Sobre el nacimiento del partido agrario, véase Richard H. ROBINSON: The origins of Franco's Spain, ob. cit., p. 154-156. La ausencia de un fuerte partido agrario en España ha sido destacada por Juan J. LINZ en "The party system of Spain: Past and future", art. cit. p. 251.

(31).- En Febrero de 1933 tuvo lugar la transformación de Lliga Regionalista en Lliga Catalana:

"El nuevo partido estableció claramente su continuidad con la Lliga Regionalista (continuidad que incluye desde la ideología hasta los dirigentes), pero implicó - también una puesta al día, una revitalización organizativa y un deseo de enlazar con las masas conservadoras y - presentar batalla en el terreno electoral.

(...)

La creación de Lliga Catalana va a significar, pues, dos fenómenos: a) la fijación del ideario del partido y su replanteamiento organizativo para hacer frente a las necesidades políticas de efectuar una política de masas; y b) la incorporación de dos grupos centristas y - probablemente republicanos, la Derecha Liberal Republicana de Cataluña y el núcleo de seguidores de J. Bofill y Mates." (Isidre MOLAS en Lliga Catalana, ob. cit., tomo I, p. 232-233).

(32).- Aunque, como veremos, el nacimiento de Izquierda Republicana fue posterior a las elecciones de 1933, los escasos meses que mediaron entre ambas fechas hacen que computemos juntos desde el comienzo de la legislatura los Diputados que se integrarían en dicho partido.

(33).- Sobre la fundación de Izquierda Republicana, véase Miguel ARTOLA: Partidos y programas políticos, ob. cit., p. 631-638 y Juan MARICHAL: La vocación de Manuel Azaña, ob. cit. p. 227-230.

(34).- Sobre los orígenes de Unión Republicana, véase Manuel ARRARAS: Historia de la Segunda República Española, ob. cit., tomo II, p. 362-366; y, especialmente, Manuel RAMIREZ JIMENEZ: "La formación de Unión Republicana y su papel en las elecciones de 1936" en Atlántida, nº 44, Madrid, 3-IV-70, p. 139-165 LERROUX ha dado su versión sobre la ruptura del partido radical en La pequeña historia, Ed. Címera, Buenos Aires, 1945, p. 232-236 y 277-287.

(35).- Según TUSELL: "... solamente podía disponer Portela, aparte de las organizaciones progresistas, adictas al Jefe del Estado, de dos núcleos que se aglutinaran a su alrededor. Por una parte, los que habían seguido una trayectoria muy semejante a la suya: ministros de la Monarquía de ideología liberal, que no se habían agrupado en ningún partido de derechas por ser otro su temple espiritual y que conservaban su influencia en determinadas regiones, pero no de tipo ideológico, sino puramente personal. Por otra, la de aquellos capaces de adaptarse con facilidad a la voluntad de cualquier gobierno en el poder. Un ejemplo de lo primero lo tenemos en el caso del mismo Portela, dotado todavía de una organización de influjo personal en toda Galicia. Azorín, que estuvo a punto de ser candidato centrista por la capital del país, es una muestra de los segundos." (En Las elecciones del Frente Popular, ob. cit., Vol I, p.55).

(36).- Sobre la formación del Bloque Nacional, véase : Joaquín ARRARAS: Historia de la Segunda República Española, ob. cit., tomo III, p. 57-61; y el libro ya citado de Santiago GALINDO HERRERO: Historia de los partidos monárquicos... , donde se incluye el manifiesto que

lanzó el Bloque en Diciembre de 1934, p. 252-259.

(37).- El elevado número de vacantes se debe a la anulación de las elecciones en las provincias de Granada y Cuenca. Tras su repetición el 3 de Mayo de 1936, 19 vacantes se cubrieron del siguiente modo : 10 socialistas, 4 Izquierda Republicana, 2 Independientes, 1 CEDA, 1 Unión Republicana y 1 Comunista.

#### IV. LAS CORTES EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL

"Yo creo, Señores Diputados, que estamos en situación de dar a nuestra obra parlamentaria un carácter, una organización, estoy por decir que hasta estamos en condiciones de dotarla de una estética completamente diferente de las Cortes antiguas."

(Julián BESTEIRO)

#### IV. LAS CORTES EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL

Tras el sistema de partidos, como sujeto de las decisiones, son las Cortes, como escenario de esas mismas decisiones, el segundo elemento del sistema político que hemos seleccionado como variable o coordinada de la actividad política durante la IIª República. No se trata, por tanto, de llevar a cabo seguidamente un análisis in vitro jurídico-constitucional sin repercusiones ulteriores, sino de abrir una puerta más en nuestro trabajo, señalando aquellos aspectos de las Cortes republicanas que, activados por el sistema de partidos cuyas principales características se acaban de perfilar, condicionaron las decisiones políticas. Ya hace

algunos años, Jean MEYNAUD criticaba cómo, mientras se habían realizado hasta la saciedad análisis jurídicos sobre las instituciones parlamentarias, no se hubieran extraído apenas sus implicaciones sobre el comportamiento y las decisiones de los parlamentarios. Y sin embargo, continuaba MEYNAUD, "es una banalidad declarar que, en política, como en todas las demás ramas de la actividad humana, la forma ejerce una influencia sobre el fondo" (1).

En el capítulo siguiente a éste se analizarán los procesos parlamentarios de elaboración de normas. Pero antes deberá tenerse en cuenta cómo esas funciones decisionales de las Cortes no se desarrollaron en el vacío, sino que, por el contrario, se encontraron inmersas y condicionadas por una compleja trama de relaciones orgánicas que venían definidas a partir del texto constitucional de 1931, dando lugar a un régimen parlamentario. Y es, justamente, la posición de las Cortes en ese régimen parlamentario lo que nos ocupará en las páginas que siguen: ¿Cuáles eran las facultades y los límites reales que, para la adopción de las decisiones que más tarde analizaremos, imponían a las Cortes sus relaciones

con el resto de la estructura constitucional? Para responder, comenzaremos por los caracteres generales del régimen parlamentario de la IIª República, desgranando después, a partir de esos caracteres, las relaciones de las Cortes con el Gobierno, sus no-relaciones con una segunda Cámara y, por último, el papel de la Presidencia de la República en todo este régimen parlamentario.

A. El régimen parlamentario de la IIª República: características generales.

Cuando los hombres de 1931 se encontraron ante la oportunidad de levantar un nuevo sistema político, existía un punto sobre el cual apenas hubo lugar a debate: el carácter parlamentario de las relaciones de poder en ese nuevo sistema. La vocación parlamentaria de los artífices de la IIª República era algo que estaba por encima de cualquier discrepancia ideológica, de tal forma que, a la hora de elaborar la Constitución, no se tomaría seriamente en cuenta la posibilidad de otro tipo de régimen político que no fuera el parlamentario. Según JIMENEZ DE ASUA, "el sistema parlamentario era indeclinable en aquella hora española" (2), y es que, como

ha señalado otro socialista, RAMOS OLIVEIRA, el mayor número de los republicanos españoles identificaba sistemáticamente liberalismo y democracia con el régimen parlamentario (3).

Un "cierto" régimen parlamentario, por otra parte, había sido elemento permanente a lo largo de la tradición constitucional española. Desde el Estatuto Real de 1834, y salvo el paréntesis dictatorial de PRIMO DE RIVERA, sus principios básicos jamás habían sido abandonados, al menos teóricamente, por el liberalismo español. No parece muy apropiado, sin embargo, situar el régimen de la IIª República como siguiendo esa corriente tradicional. En 1931 se iba a manifestar, por el contrario, una voluntad muy clara de romper con el pasado, de superar las taras del régimen parlamentario de la Monarquía. Más justo resultará insertar la nueva Constitución republicana en las tendencias del constitucionalismo europeo del período entreguerras que concebirla como una permanencia de las líneas generales del constitucionalismo tradicional en nuestro país.

En efecto, tras la Iª Guerra Mundial, tuvo lugar en varios países de Europa continental un proceso



llamado de racionalización del régimen parlamentario clásico hasta entonces imperante. En realidad, el término racionalización era sinónimo de constitucionalización, pues se utilizaba para designar el proceso mediante el cual se traducían y se sometían a fórmulas jurídico-constitucionales los complejos mecanismos que venían funcionando "basándose en criterios de orden político, conforme a algunos principios genéricos fundamentales y a pocas normas consuetudinarias, impregnadas de numerosas reglas de corrección constitucional." (4). Ese, precisamente, es el fenómeno que podemos apreciar en el régimen parlamentario de 1931 por comparación al régimen parlamentario vigente con anterioridad en España, no debiendo extrañarnos, por tanto, que los autores de la Constitución republicana confesaran repetidamente la extranjería de sus principales fuentes de inspiración.

Durante la Monarquía liberal, la relación entre el Gobierno y las Cortes había sido más la consecuencia de una acumulación de prácticas consuetudinarias que de los preceptos constitucionales; la necesidad para un Gobierno de la confianza parlamentaria era algo que podía derivarse indirectamente de los textos constitu-

cionales, pero ni figuraba expresamente en ellos, ni se establecían tampoco en ellos los procedimientos para su expresión. El parlamentarismo dualista, el régimen parlamentario de la doble confianza (Rey - Cortes), era algo que tenía su fundamento en la Constitución escrita, pero que se configuraba realmente mediante la práctica política (5). La racionalización o constitucionalización del régimen parlamentario que se opera en 1931 puede interpretarse como una reacción frente a ese estado de cosas. Pero ha de tenerse en cuenta que, si es cierto que una reacción semejante tuvo lugar en otros países, en la mayoría de ellos la evolución del régimen parlamentario clásico había desembocado en un predominio incontrolado del Parlamento y en la consiguiente inestabilidad gubernamental. Ejemplo más significativo: la IIIª República francesa. El caso español había sido distinto. Entre nosotros, la relación básica del sistema había sido la que vinculaba al Gobierno con el Rey y no con las Cortes. El carácter oligárquico del sistema y su resultado, el falseamiento de las elecciones, determinaron que fuera la confianza regia, manifestada fundamentalmente a través de la concesión del decreto de disolución de las Cortes, el resorte básico del poder gubernamental,

pues la posibilidad de organizar desde arriba una mayoría parlamentaria suponía que quien contara con dicho decreto tenía ya garantizadas prácticamente las dos confianzas necesarias para gobernar.

De esta forma, la tarea de precisar el engranaje constitucional, dando cuerpo a las inclinaciones unánimes de los republicanos españoles hacia el régimen parlamentario, estuvo alimentada por un doble instinto político. De una parte, existía una firme voluntad de ruptura con el pasado político español, en previsión de los vicios del régimen parlamentario tradicional, que tan vivamente se recordaban. La evocación del poder personal de los monarcas, irresponsables no sólo jurídicamente, al que se atribuían un elevado porcentaje de tales vicios, vino así a determinar las tendencias constitucionales hacia el fortalecimiento de la representación nacional contenida en el Parlamento y hacia un severo control de los órganos de gobierno y, muy especialmente, de la Jefatura del Estado. Por otra parte, se intentaría también avanzar a través de los nuevos caminos abiertos por el constitucionalismo europeo de la época. De un modo singular, la Constitución alemana de Weimar, con un influjo tantas veces reconocido

sobre la española de 1931, sería paradigmática del esfuerzo que se generalizaba por el continente para colocar a los gobiernos en condiciones de afrontar, en el marco de regímenes parlamentarios, las exigencias impuestas por el creciente intervencionismo estatal (6).

Combinando esos dos ingredientes y sus implicaciones, hasta cierto punto contradictorias, surgiría lo que se llamó "parlamentarismo atenuado", donde, a una orientación predominantemente parlamentaria de las relaciones constitucionales, se sobrepusieron algunos elementos dirigidos a conseguir una mayor vigorización y estabilidad del gobierno con respecto al régimen parlamentario clásico (7). El resultado final fue una notable complejidad del andamiaje básico del régimen parlamentario, aquel que componen las relaciones entre Jefatura del Estado, Gobierno y Parlamento. Como subrayaría Adolfo POSADA, la Constitución de 1931 fue "pródiga en las aplicaciones de los resortes y recursos mecánicos de fuerza contra fuerza, que funcionarían en su momento como frenos o contrapesos" (8). Intentemos adentrarnos algo más por esa maraña constitucional.

## B. Las relaciones Cortes - Gobierno.

Según la Constitución de 1931, las Cortes eran la suprema representación de la soberanía popular (9). Consiguientemente y con arreglo a la pura teoría constitucional, las Cortes se presentaban dentro del sistema político como la fuente exclusiva de la decisión legislativa: "La potestad legislativa reside en el pueblo que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados" (10).

Sin embargo, no es nada nuevo afirmar que, en las democracias parlamentarias, está muy limitada la correspondencia entre la teoría y la práctica en ese terreno de la suprema decisión política que son las leyes. Los parlamentos se han visto privados progresivamente de sus facultades legislativas hasta el punto que las afirmaciones constitucionales de que "los parlamentos hacen las leyes" se contemplan hoy con cierto escepticismo. Las vías a través de las cuales se ha llevado a cabo ese fenómeno han sido, fundamentalmente, tres: en primer lugar, las posibilidades, más o menos amplias, que se conceden a los gobiernos para romper las "reservas de ley", hechas en favor de los parlamentos, mediante

instrumentos tales como los decretos-leyes o legislación de urgencia y la legislación delegada; en segundo término, los privilegios procesales con que cuentan los gobiernos o los jefes de Estado, según normativa constitucional o reglamentaria, para controlar las distintas fases del proceso legislativo (iniciativa, elaboración y aprobación, sanción y promulgación); por último, last but not the least, el control político de los gobiernos sobre las mayorías parlamentarias y, en consecuencia, sobre la actividad de los parlamentos a través de los partidos políticos y de su disciplina interna. Todo ello ha determinado que la carga de las decisiones políticas fundamentales se haya ido desplazando desde los parlamentos hacia los gobiernos; que las elecciones parlamentarias adquirieran un fuerte cariz de elecciones gubernamentales; y que, paralelamente al control de raíces jurídicas de los parlamentos sobre los gobiernos, se haya ido desarrollando otro de índole predominantemente política de éstos sobre aquéllos (11).

Con todo, sería engañoso pensar que tal fenómeno de desnutrición parlamentaria se produce contra lo previsto en los textos constitucionales. Una Constitución no debe ser valorada únicamente aislando y analizando

separadamente sus preceptos, sino que, especialmente en su parte orgánica, precisa de una valoración de conjunto, de ir engarzando sus distintas piezas hasta que se perciba íntegramente lo que podemos llamar "dinámica constitucional". Por ello, cuando una Constitución contiene todos los elementos básicos de un régimen parlamentario, nos engañaríamos si pensáramos que, al margen cuales fueran las declaraciones sobre la soberanía o sobre las facultades legislativas del parlamento, esa Constitución no está previniendo y determinando en su conjunto un predominio fáctico del gobierno sobre el parlamento. En efecto, si, de una parte, todo régimen parlamentario se funda sobre la colaboración o el acuerdo de poderes entre gobierno y parlamento y, de otra, tenemos en cuenta el necesario carácter oligárquico y elitista que, desde un punto de vista funcional, tiene toda organización del poder político, no debe extrañarnos que, en el funcionamiento de la línea de poder gobierno-parlamento, el predominio sea de los menos sobre los más, de los líderes sobre los cuadros, de los mejor informados sobre los peor informados, etc., esto es, de los gobiernos sobre los parlamentos. Igual sucede, por ejemplo, como demostró un clásico, Roberto MICHELS, en el seno de los partidos políticos:

por muy democráticas que sean las reglas de su organización interna, siempre se producirá una "oligarquización" funcional en beneficio de los llamados órganos "ejecutivos" del partido, tales como la Secretaría o los Comités centrales, y en detrimento de los órganos "legislativos" o de representación, como son los Congresos o Asambleas Generales (12).

De modo semejante, el régimen parlamentario implica siempre una supremacía gubernamental. Bien es cierto que una afirmación tan categórica puede sorprender, pues se argumentará frente a ella la existencia de regímenes parlamentarios con una acentuada debilidad gubernamental y un extremado parlamentarismo. Sin embargo, aún en esos casos, continúa siendo válida la afirmación. El excesivo parlamentarismo, la situación en la cual el Parlamento y los parlamentarios desbordan una hipotética frontera -de actividad, facultades e influencia- óptima para el funcionamiento del sistema, es, sobre todo, el efecto, y no la causa, de gobiernos débiles e inestables. Una vez que se han establecido las normas básicas de funcionamiento del régimen parlamentario, si tuviera lugar ese desbordamiento, sería principalmente porque se ha producido un vacío de poder gu-



bernamental, una parálisis o abstención del Gobierno en su papel de órgano dirigente de la actividad parlamentaria. Por ello, aun en esos casos, será el Gobierno, su debilidad e inestabilidad, quien siga orientando, imponiendo las pautas de funcionamiento, a los mecanismos decisoriales del órgano parlamentario.

Pues bien. Precisamente la fragilidad gubernamental ha sido uno de los defectos más destacados por quienes han estudiado el sistema político de la IIª República y al que, comúnmente, se achaca el fracaso de los propósitos modernizadores. La añoranza de "gobiernos fuertes" está siempre presente en tales críticas. Pero lo que aquí nos interesa es la relación causal que se supone existió entre esas dolencias gubernamentales y un régimen parlamentario aderezado con cierto puritanismo jurídico-constitucional, de tal forma que es opinión muy generalizada la de que hubo gobiernos débiles como consecuencia de haberse trazado en la Constitución una relación de poderes muy escorada hacia el Parlamento. La debilidad gubernamental como consecuencia del régimen parlamentario en vigor. ¿Qué hay de cierto en ello?

Ya recordamos cómo el núcleo de todo régimen

parlamentario se concibe habitualmente como un acuerdo de voluntades políticas, como una permanente colaboración entre Parlamento y Gobierno. Y para los conflictos o rupturas que puedan surgir entre ambos, el régimen tendrá prevista la intervención de dos árbitros -la Jefatura del Estado, en primer término, y el cuerpo electoral, en última instancia- encargados de restaurar el sincronismo. Como antes se ha indicado, durante la Monarquía parlamentaria española, ese axioma no era algo directamente establecido por los textos constitucionales, sino más bien un cúmulo de prácticas políticas. Incluso la figura del Gabinete o Gobierno no gozaba de autonomía constitucional. Y así, por ejemplo, "Del Rey y sus Ministros" fue el encabezamiento de un título de la última Constitución monárquica de 1876, donde el Gobierno aparecía integrado en la Corona. Será en la Constitución de 1931, cuando, por vez primera, se considere al Gobierno como una institución plenamente diferenciada y autónoma, con organización y funciones propias, desgajadas de las que tradicionalmente venían imputándose a la Corona. Para percibir esta novedad, basta repasar el título VI ("Gobierno") de la Constitución republicana:

"El Presidente del Consejo y los Ministros constituyen el Gobierno" (art. 86).

"El Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno (...).

A los Ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes departamentos ministeriales." (art. 87).

"Corresponde al Consejo de Ministros, principalmente, elaborar los proyectos de ley que haya de someter al Parlamento; dictar decretos; ejercer la potestad reglamentaria, y deliberar sobre todos los asuntos de interés público." (art. 90).

También por vez primera en nuestra historia constitucional, en 1931 se establecerá taxativamente la responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes:

"Los miembros del Consejo responden ante el Congreso: solidariamente de la política del Gobierno e individualmente de su propia gestión ministerial." (art. 91).

Y la pérdida del cargo será la última consecuencia de dicha responsabilidad, cerrándose así el círculo básico de todo régimen parlamentario:

"El Presidente de la República nombrará y separará libremente al Presidente del Gobierno, y,

a propuesta de éste, a los Ministros. Habrá de separarlos necesariamente en el caso de que las Cortes les negaren de modo expreso su confianza." (art. 75)

La necesidad de la confianza parlamentaria para ejercer la función de gobierno quedó así expresamente sentada. Pero no sólo eso. Además, siguiendo las tendencias europeas a imponer constitucionalmente las condiciones dentro de las cuales, y sólo dentro de ellas, se debía producir la pérdida de la confianza parlamentaria, el artículo 64 de la Constitución de 1931 estableció:

"El Congreso podrá acordar un voto de censura contra el Gobierno o alguno de sus Ministros.

Todo voto de censura deberá ser propuesto, en forma motivada y por escrito, con las firmas de cincuenta Diputados en posesión del cargo. esta proposición deberá ser comunicada a todos los Diputados y no podrá ser discutida ni votada hasta pasados cinco días de su presentación.

No se considerará obligado a dimitir el Gobierno ni el Ministro, cuando el voto de censura no fuese aprobado por la mayoría absoluta de los Diputados que constituyen la Cámara.

Las mismas garantías se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura."

Y así, junto con la exigencia de la confianza de las Cortes para poder gobernar, se constitucionalizaron los votos de censura, esto es, la forma bajo la que necesariamente tendría lugar la "negativa explícita" de esa confianza. La relación entre los artículos 64 y 75 parece, pues, evidente, a pesar de ciertos esfuerzos interpretativos que se realizaron por marcar una separación entre ambos (13). Unidos al artículo 91, fueron el punto de arranque en la configuración del régimen parlamentario de la IIª República, del que los demás aspectos del control de las Cortes sobre la actividad gubernamental, contenidos en otros preceptos constitucionales o reglamentarios, se manifestaban como puras derivaciones.

Considerada bajo esos supuestos, la posición del Gobierno quedaba, sin duda, reforzada. Existía, ciertamente, una dependencia hacia las Cortes insoslayable en un régimen parlamentario. Pero, frente a lo que sucedía en épocas anteriores, esa dependencia se producía en unos límites fijados constitucionalmente de antemano y partía del reconocimiento a la emancipación funcional del Gobierno. La mayor responsabilidad política de éste podía, por tanto, entenderse perfectamente en términos de una mayor autoridad. Y sin embargo, la mayor solidez

constitucional de los gobiernos no fue correspondida por una mayor solidez en la práctica. Pese a toda esa mayor valoración de su papel en el orden constitucional, los gobiernos de la IIª República han pasado a la historia como prototipos de inestabilidad y debilidad crónicas, de las que frecuentemente se culpa a su excesiva dependencia parlamentaria. ¿Dónde radicaron las causas de la contradicción? ¿Existió realmente ese voraz parlamentarismo, devorador de gobiernos, que la derecha, en especial, se complace en recordarnos asiduamente, como si ella nunca hubiera roto... un Gobierno?

¿Qué duda cabe de que el sistema de contrafrenos constitucionales a que aludíamos antes cuidó con exceso de la sujeción parlamentaria de los gobiernos! Es suficiente un rápido repaso de la Constitución y de los Reglamentos de las Cortes para aperebirnos de que, al inicial reconocimiento del Gobierno como motor de la vida política, siguieron estrechos controles parlamentarios de todos sus actos y la ausencia de muchos de los instrumentos procesales con que los gobiernos contemporáneos están abundantemente dotados para dirigir el funcionamiento y organización internos de las Cámaras. Las rígidas condiciones de la legislación delegada, de los

decretos-leyes o de la suspensión de garantías (14), la intensidad de las obligaciones parlamentarias que se imponían al Gobierno acompañada de la duración de las sesiones y de la presencia de una Diputación Permanente con importantes atribuciones en las lagunas de actividad de la Cámara (15), el fuerte control de los actos gubernamentales en sus dimensiones económica e internacional (16), la escasa capacidad de maniobra del Gobierno en relación al orden del día, la composición de las Comisiones o la marcha de los debates (17): todo ello nos demuestra hasta qué punto, según la normativa vigente, los Gobiernos venían obligados, constitucional o reglamentariamente, no sólo a desarrollar una intensa actividad en las Cortes, sino también a sufrir constantes limitaciones por parte de éstas.

Sin embargo, ahora que nadie puede seriamente sostener que exista una relación causal entre régimen parlamentario y gobiernos débiles, es un hecho que los instrumentos puramente procesales han tenido un valor muy limitado para alcanzar el llamado "predominio del ejecutivo", que caracteriza las relaciones de poder de los actuales regímenes parlamentarios; en otras palabras, que la simple ausencia de tales instrumentos

o la acentuación normativa del control parlamentario no bastan por sí solas para determinar la debilidad gubernamental. Jean BLONDEL, que ha realizado un importante estudio comparado sobre los distintos grados de dependencia entre las asambleas y los gobiernos, ha llegado a conclusiones bastante luminosas. Según BLONDEL, la capacidad de los gobiernos para controlar y dirigir el trabajo de las Cámaras parlamentarias está en función, primordialmente, del peso y de la solidez de los partidos, o sus sucedáneos, en dichas Cámaras, hasta el punto de que "los procedimientos solamente pueden apoyar verdaderamente a los gobiernos que ya son fuertes gracias al partido." (18). La debilidad de los gobiernos frente a los parlamentos no es, pues, la consecuencia de un escaso número de resortes jurídicos, sino de la ausencia de fuerzas políticas sólidamente organizadas a través de las cuales pueda canalizarse e impulsarse unitariamente el trabajo del Parlamento. Un gobierno ejerce su más fuerte presión en el Parlamento a través de los partidos, de tal forma que la existencia de partidos sólidos y disciplinados es el presupuesto básico para el sometimiento del Parlamento a la voluntad del Gabinete (19).

El caso de la IIª República española nos



demuestra el grado de influencia del sistema de partidos sobre las relaciones Gobierno-Parlamento. Ya hemos analizado el origen de las crisis gubernamentales que se produjeron entre 1931 y 1936, y ha de recordarse aquí cómo, de los 18 gobiernos que se sucedieron en ese período, tan sólo dos murieron "parlamentariamente". Por el contrario, el resto de las crisis se sustanció fuera de las Cortes, con motivo, sobre todo, de disensiones internas en el seno de las propias mayorías gubernamentales. Quiere esto decir que la presión de la institución parlamentaria tuvo una influencia muy limitada en la frecuente caída de los Gobiernos, síntoma principal de su inestabilidad. El estado de extrema fluidez e inconsistencia del sistema de partidos, que hemos tratado en el capítulo precedente, fue la causa primera de lo que MADARIAGA ha llamado "flojera del ejecutivo" (20) y esa flojera determinó, a su vez, el parlamentarismo desorbitado de la IIª República.

Las manifestaciones de este fenómeno fueron abundantes a lo largo de todo el período y más adelante volveremos sobre algunas de ellas. Recordemos ahora tan sólo la grave inhibición del Gobierno provisional en el proceso constituyente. JIMENEZ DE ASUA nos ha dado, una

vez más, buena noticia de ella:

"El Gobierno estaba formado en aquella época por hombres de distintas tendencias y creyeron que una Constitución que suponía el molde para la República, no podía ser ponencia de un Gabinete de naturaleza tan homogénea, y de aquí que se declarara, por el propio Gobierno Provisional de la República, que él no llevaba ponencia a las Cortes, y que cada uno de los ministros reservaba su calidad de parlamentario para defender sus puntos de vista, personales y de partido. De este hecho, bastante insólito, emanan graves consecuencias..." (21).

"La más importante fue el carácter de excesivo parlamentarismo y de liberalidad política extrema de la Carta Fundamental. Compuesta por parlamentarios, no es de extrañar que se cuidaran ante todo de su oficio, y puesto que en el seno de la Comisión había algunos que pudieron ser ministros con igual título que los que componían el Gabinete, no puede parecer raro que, por un mecanismo que explica la psicología profunda, quisieran, por motivaciones inconscientes, trabar una función que ellos no desempeñaban. Si hubiera habido ponencia del Gobierno, otra hubiera sido la estructura del Poder Ejecutivo." (22)

De esta forma, el Gobierno provisional entregó la elaboración del texto constitucional a la pura y simple dinámica parlamentaria, privándola del órgano director que encauzase políticamente los debates. El caso no fue único y con posterioridad sería frecuente encontrarse con un Gobierno, paralizado por sus divisiones

internas y debilitados sus apoyos en el sistema de partidos, absteniéndose de ejercer la dirección del trabajo parlamentario. Ni siquiera se emplearon a fondo todas las armas procesales, fueran pocas o muchas, que privilegiaban la posición gubernamental en la actividad de las Cortes.

En una situación semejante el único sustitutivo eficaz, al menos a corto plazo, de un Gobierno fuerte y homogéneo es el fenómeno conocido como "la personalización del poder". Un cierto liderazgo carismático. Siguiendo a BLONDEL:

"...., en momentos críticos los gobiernos adquieren típicamente un carácter personalizado y en ellos decide un solo hombre, y si no poseen ese carácter se derrumban al no conseguir resolver los problemas que exigen solución. Se sigue de esto que en los países que se encuentran en estas etapas tempranas de su desarrollo y en otros que se enfrentan con problemas importantes es probable que se sucedan rápidamente los gobiernos impotentes o que se instaure una jefatura carismática durante algún tiempo.

(...)

...., cuando no surge una jefatura carismática y los problemas de legitimidad en el país son graves, es probable que se sucedan las caídas de gobierno y que sobrevenga una inestabilidad general." (23)

Durante la IIª República, únicamente hubo un Presidente de Gobierno en condiciones para representar ese papel. La fuerte personalidad política de Manuel AZAÑA pudo, durante algún tiempo y enfrentado a ciertos problemas, ejercer la dirección de la orquesta parlamentaria desde el banco azul. No es casualidad que el bienio que lleva su nombre fuera el más fructífero de las tres legislaturas republicanas. De su capacidad para remontar los impasses parlamentarios es buena muestra el Estatuto catalán, cuya aprobación fue un logro personal suyo, y la Ley de Reforma Agraria, cuya tardanza fue la tardanza de AZAÑA en intervenir enérgicamente en las Cortes. Y junto a lo que hizo en las Cortes, debe también destacarse lo que no hizo, como, por ejemplo, lanzarlas a extensos debates sobre su reforma del Ejército. El posterior contrapunto de Alejandro LERROUX, con su abandono crónico de la cabecera del banco azul, contribuiría aún más a realzar su labor en las Cortes (24). Sin embargo, la talla de estadista de AZAÑA encontró dos limitaciones: la falta de apoyo de una sólida organización partidista y sus propios escrúpulos en personalizar el poder político (25).

Para las relaciones Cortes-Gobierno, la falta

de ciertos procedimientos, constitucionales o reglamentarios, de presión gubernamental para contrarrestar el control parlamentario no supuso, en definitiva, la principal laguna del régimen parlamentario, mientras que los Gobiernos (y las oposiciones) hicieron agua por la vía del sistema de partidos. Ante las fallas en esa principal correa de transmisión entre Gobierno y Parlamento, poco podía remediar cualquier sistema de relaciones procesales, una vez que, como hemos visto, el esquema previsto por la Constitución de 1931 no determinaba de antemano, ni mucho menos, la debilidad gubernamental. Por el contrario, de la Constitución de 1931 y, más tarde, de los Reglamentos de las Cortes, derivaba un régimen parlamentario en el que, aunque algunos instrumentos procesales, como los decretos-leyes y la legislación delegada, no se establecieran con la generosidad que hoy es habitual para el Gobierno, éste quedaba emplazado en la situación, y con las armas suficientes para ello, de dirigir y controlar políticamente las decisiones parlamentarias, asumiendo un papel similar al de los gobiernos en los modernos Estados intervencionistas. Sin embargo, como se apuntó en el capítulo anterior y se ampliará en los siguientes, las características del sistema de partidos impidieron la formación de gobiernos estables y homogéneos

durante la IIª República. Y como el sistema de partidos es precisamente el cauce principal a través del cual se opera la dirección gubernamental de la vida parlamentaria, así el parlamentarismo de la IIª República fue, ante todo, el resultado de las taras gubernamentales, provocadas a su vez por el estado de las fuerzas políticas en el país.

Pero si en las relaciones constitucionales entre Gobierno y Cortes no estuvo la raíz última, por un lado, del parlamentarismo desaforado y, por otro, de la debilidad gubernamental, podemos preguntarnos cómo hubieran podido atenuarse las consecuencias de uno y otra, al margen de los posibles cambios en el sistema de partidos hacia una mayor concentración y consolidación del mismo y al margen, también, de la "aparición" del líder carismático. Siguiendo nuestro análisis dentro del terreno constitucional y de la particular posición de las Cortes en el mismo, hay dos instituciones a las que siempre se suelen atribuir importantes efectos funcionales para un régimen parlamentario: la segunda Cámara o Senado y la Jefatura del Estado. Y será precisamente en la ausencia de la primera y en la impotencia de la segunda para ejercer de poder armónico y estabilizador donde podemos

encontrar un decisivo influjo de las previsiones constitucionales sobre el funcionamiento del régimen parlamentario y de las Cortes mismas durante la IIª República.

C. El monocameralismo.

Si el establecimiento de un régimen parlamentario no tropezó con obstáculos serios, la conveniencia de que ese régimen se desarrollara en el marco de una o dos Cámaras daría lugar a fuertes polémicas que se prolongaron a lo largo de toda la República. Ya desde un primer momento, el problema se planteó como una elección que traería importantes consecuencias para el funcionamiento del sistema. La primera huella del conflicto se encuentra en el anteproyecto constitucional elaborado por una Comisión de técnicos a instancias del Gobierno provisional (26). En dicho anteproyecto se optó, mediante una débil mayoría en el seno de la Comisión (27), por la solución bicameral, siguiendo la sugestión de POSADA de un Senado con base corporativa-sindical con el que se intentaba completar la representación política del Congreso de Diputados con una cierta representación de

intereses (28). Esta solución no llegaría, sin embargo, muy lejos, pues la Comisión de las Cortes (29) encargada de elaborar el proyecto de Constitución se inclinaría, aunque también por muy escasa mayoría, por la Cámara única (30). Unicamente, como remedo de la ausencia del Senado se proyectaron ambigualmente unos Consejos técnicos, a los que se confirieron algunas facultades en la preparación de las leyes (31). Por otra parte, para compensar la falta de contrapeso parlamentario al Congreso, el Presidente de la República, según el proyecto de la Comisión, sería elegido por sufragio universal y directo (32). Finalmente, cuando tuvo lugar el debate definitivo en el Pleno de las Cortes, su intensidad sería mucho mayor sobre este punto que sobre los demás aspectos de la parte orgánica de la Constitución. Otra vez se rechazaría el Senado, pero también cualquier otro sucedáneo como los Consejos técnicos o un llamado Consejo de la República que fue propuesto en esos debates plenarios (33). Pero, asimismo, la elección popular del Presidente de la República se sustituiría, según vimos, por una elección de segundo grado de la que más tarde se lamentaría JIMENEZ DE ASUA:



"...el sistema unicameral era posible en la arquitectura de nuestro Proyecto. Tal como quedó el régimen de poderes en la Constitución, la ventaja unicameral no resulta tan clara. (...). El régimen unicameral que estableció el Proyecto nuestro coexistía con el origen de la elección popular del Presidente de la República. La Cámara única es por ello una Cámara fuerte; pero al mismo tiempo creábamos un Presidente fuerte también." (34).

El carácter exclusivo del Congreso de Diputados quedó así reforzado por todas partes. Y ello se debió, sobre todo, a las preocupaciones, a que aludíamos antes, por fortalecer y democratizar las instituciones parlamentarias. Mientras que los defensores del Senado utilizaron argumentos de índole técnica y funcional, los partidarios de la Cámara única se apoyaron fundamentalmente en el radicalismo democrático que impregnaba buena parte de la ideología republicana de 1931. Según estos últimos, repitiendo los viejos argumentos de SIEYES, la adulteración del ideal democrático que entrañaba el Senado era su vicio principal:

"Nosotros rechazamos la dualidad de Cámaras, porque el bicameralismo contradice el ideal democrático, ya que éste descansa en el supuesto de la igualdad del pueblo como unidad. Una Cámara alta independiente (sea cual fuere su matiz político) pondría en peligro esa unidad; y, lo que es peor, esto sucedería con respecto al Legislativo, que es la expresión precisamente

de la volonté générale, y no resiste dualismos." (35).

Idéntico criterio impulsaba la generalización del unicameralismo en el nuevo constitucionalismo europeo posterior a la Iª Guerra Mundial (36). Pero lo más curioso del caso español es que un simple recuento de las opiniones manifestadas por los diputados en las Cortes Constituyentes nos indica que los partidarios del Senado estaban en mayoría y que, en modo alguno, es cierta la impresión de una línea divisoria derecha-izquierda separando a defensores y enemigos de la segunda Cámara. Hubo, sin embargo, tres circunstancias que impidieron el éxito final de esas opiniones favorables y mayoritarias. En primer término, el retraimiento de algunos grupos de derecha que, tras la aprobación del artículo 26 de la Constitución sobre la cuestión religiosa, decidieron abandonar las sesiones. Con esa actitud, al llegar los debates sobre la organización constitucional del Estado, las propuestas para el establecimiento del Senado se vieron privadas de unos votos que hubieran sido decisivos (37). En segundo lugar, las diferencias surgidas en torno a la configuración del Senado entre sus partidarios debilitaron considerablemente sus energías. Así, mientras que

una mayoría de grupos parlamentarios estaba decidida a introducir alguna forma de bicameralismo, no fueron, sin embargo, capaces de llegar a coincidir sobre la composición y facultades de la segunda Cámara (38). Finalmente, la rígida disciplina interna de la minoría socialista impediría a un sector importante de ella engrosar las filas de los bicameralistas. En efecto, la opinión del PSOE sobre el tema no era, ni mucho menos, unánime, pues destacadas figuras del partido abrigaban el deseo de completar la representación política e ideológica con la de los intereses económicos y sociales (39). Precisamente, los proyectados Consejos técnicos no fueron sino una tímida concesión inicial, muy criticada después, a ese sector (40). No obstante, cara al exterior, la unidad del socialismo se mantuvo sin fisuras a lo largo de todo el proceso constituyente, dando pie a todos los comentaristas para señalar cómo la influencia socialista sobre la Constitución de 1931 fue mucho mayor a la que le hubiera correspondido según su ~~real fuerza~~ <sup>real fuerza</sup> numérica en las Cortes.

La aprobación final de la fórmula bicameral no supondría, empero, que cesaran los esfuerzos por introducir el Senado en el sistema. Una de las banderas políticas más utilizadas durante los años posteriores fue, sin

duda, la de la revisión constitucional y, dentro de ella, el bicameralismo era uno de los puntos a que se aludía con mayor insistencia. El principal propulsor de esos esfuerzos revisionistas sería el propio Presidente de la República, para quien, si la reforma de la Constitución fue una obsesión desde el momento en que tomó posesión de su cargo, la Cámara única era "el defecto más grave entre todos los que contiene la ley fundamental" (41). En este sentido, las críticas lanzadas contra el monocameralismo pueden diferenciarse en dos grandes grupos. De un lado, había quienes, frente a los argumentos de los que decían preservar la integridad de la representación democrática mediante una Cámara única, oponían que "la parte orgánica de la nueva Constitución no revela en el sistema de las instituciones toda la influencia del sentido social contenida en la dogmática" (42). Eran los mismos que se extrañaban de que "las Constituyentes de un carácter socialista tan acentuado no hayan querido incorporar las fuerzas sindicales a la Constitución" (43). Eran, en definitiva, quienes pensaban que el Senado, no sólo no disminuiría, sino que completaría el carácter representativo del Parlamento: para unos, dando entrada a los intereses económicos y

sociales; para otros, los grupos regionalistas principalmente, siendo el corolario de la estructura federal que propugnaban. De otra parte, alcanzaron mucha mayor audiencia los argumentos funcionales, es decir, aquellos que consideraban la segunda Cámara como un elemento compensador o atenuante de los eventuales excesos de la primera, evitando al Jefe del Estado los roces constantes con el Parlamento; eran las conocidas disquisiciones sobre las ventajas moderadoras que proporciona un doble tratamiento de las leyes y sobre la estabilidad política que dimana de una "aristocracia" senatorial frente a los posibles vaivenes que se experimenten en una Cámara baja:

"Un jurista que hubiese vivido fuera de España, durante el primer cuatrienio de la República, habría podido, para los más de los casos, prescindir de los anuarios legislativos, porque el balance final de éstos era derogación, cero, y las más de las instituciones seguían teniendo por norma, excluida la ley fundamental, los preceptos de la monarquía parlamentaria, cuando no los de la absoluta dictatorial.

Con un Senado, la obra legislativa de las Constituyentes no habría ido tan a la izquierda, pero entonces ni la reacción de 1933 habría sido tan intensa, ni la Cámara senatorial le habría permitido inclinarse, decididamente, hacia la derecha. España, la República y su legislación, dando menos pasos, y, desde luego, menos violentos, habrían adelantado, incomparablemente, más." (44).

No resulta nada fácil calibrar con objetividad la validez de tales críticas. ¿En qué medida una segunda Cámara hubiera podido modificar, en general, el ritmo político de la IIª República y, en concreto, determinadas decisiones parlamentarias? ¿Con el Senado, hubieran variado en algo los destinos del régimen republicano? La mayor dificultad para responder está en que, a pesar de la bibliografía hoy existente, el Derecho Constitucional Comparado no haya avanzado sobre el tema mucho más allá de las intuiciones o de los deseos, más o menos encubiertos, y así, cuando tratamos de valorar lo que puede suponer la ausencia del Senado para un sistema político, nos encontramos por el momento desprovistos de suficientes elementos de juicio verdaderamente científicos.

No puede, por tanto, asegurarse cómo la revisión de una norma o decisión parlamentaria por parte de una segunda instancia parlamentaria representa una garantía de moderación, de mayor reflexión o preparación técnica de la medida. Otra cosa es que se alimente el deseo de que así sea. Con idéntico fundamento podría replicarse, por ejemplo, que la intervención de esa segunda Cámara corre el riesgo de aumentar la complejidad

de las leyes, de disminuir su coherencia, de retardar la vigencia de algunas medidas especialmente perentorias cuando se trata de acometer un vasto proceso de renovación social. El valor compensatorio, de contrapeso, de las segundas Cámaras es algo, en definitiva, que permanece en el terreno de las hipótesis sin confirmar y los argumentos funcionales o técnicos, a favor o en contra del bicameralismo, no tienen más fuerza que la proporcionada por los argumentos ideológicos o políticos de los que realmente dimanen. Pienso que es, precisamente, el empleo de estos últimos el que permite atinar más, o equivocarse menos, cuando intentamos diagnosticar sobre los cambios que pueda experimentar un sistema político mediante la introducción del bicameralismo.

Hemos de atenernos, ante todo, a hechos fácilmente constatables. Y mientras resulta cabalístico tratar de establecer una relación inmediata y directa entre el número de Cámaras parlamentarias y los resultados legislativos, parece casi una perogrullada afirmar que el bicameralismo supone, simplemente, dar cabida en el sistema a un tipo más de representación parlamentaria. Ahí está, sin embargo, la clave del problema. Cuando se

defiende la idea bicameral, no es, en definitiva, más que porque se considera que existen determinados intereses -regionales, sociales, económicos, sindicales, corporativos, culturales, etc.- a los que resulta conveniente dotar de una representación autónoma con un cierto protagonismo en las decisiones políticas (45). El caso de los Estados federales, donde el bicameralismo es ya una consecuencia prácticamente automática de la estructura federal, ilustra perfectamente sobre esa necesidad de que unos intereses, en este caso territoriales, participen en las decisiones políticas del Estado. Por el contrario, tal como ocurrió en 1931, el radicalismo democrático, afirmando la validez exclusiva de la representación política y la escasa relevancia o riesgo de entorpecimiento de todos aquellos intereses, derivará lógicamente hacia el monocameralismo.

Esa es la perspectiva desde la que con mayor facilidad pueden imaginarse las diferencias entre una IIª República sin Senado y otra con él. La introducción del bicameralismo hubiera supuesto la integración activa en el sistema de todos aquellos intereses con los que se hubiera provisto a la composición de la segunda Cámara y sus consecuencias para el régimen hubieran derivado



primordialmente del hecho de esa integración. Pueden hacerse así dos consideraciones muy generales sobre las posibles repercusiones del bicameralismo. En primer lugar, no parece arriesgado suponer que con él se hubieran ensanchado las bases sociales de aceptación de la legitimidad republicana, al comprometerse ciertos intereses en el funcionamiento del régimen. Piénsese, por ejemplo, en los sindicatos obreros o en las agrupaciones patronales, que, con frecuencia, desarrollaron su actividad fuera de las fronteras del ordenamiento constitucional; en los intereses locales o regionales y las fuertes tendencias centrífugas y disgregadoras que llegaron a imprimir sobre el sistema; y, también, ¿por qué no?, en lo que hubiera supuesto comprometer en cauces institucionalizados la potente acción de los grupos de interés religiosos (46). El unicameralismo, por el contrario, trajo consecuencias diametralmente opuestas a las expresamente deseadas por sus partidarios. Pues, si lo que se pretendía era que la representación estrictamente política monopolizara la decisión parlamentaria, lo que se consiguió fue que los grupos de interés se colaran por la puerta falsa de la Cámara política, confundándose, en varias ocasiones, su acción y organización con las de los partidos políticos, lo que, como tendremos ocasión de comprobar más adelante,

complicaría enormemente el funcionamiento del sistema de partidos en las Cortes y la elaboración de las decisiones parlamentarias.

En segundo término, aunque resulte difícil precisarlo con exactitud, parece lógico que los intereses representados mediante el bicameralismo, hubieran ejercido alguna influencia sobre la prioridad entre las decisiones adoptadas y su orientación. Varios comentaristas de la IIª República han coincidido en señalar cómo las Cortes prestaron una atención incomparablemente mayor a los problemas políticos o constitucionales que a los de índole social o económica y cómo, incluso al afrontar estos últimos, los enfoques ideológicos prevalecieron sobre perspectivas más pragmáticas o utilitarias. Aunque, por supuesto, el fenómeno no deba achacarse exclusivamente al monocameralismo, tampoco puede despreciarse su influjo. Posiblemente, una segunda Cámara de los intereses podría haber presionado para evitar la lentitud exasperante de la reforma agraria, constantemente postergada tras otros problemas que parecían preocupar más a buena parte de los diputados del Congreso; quizás, la enorme carga ideológica con que se afrontó la cuestión religiosa se hubiera agudado en alguna forma;

y, asimismo, podrían haberse evitado conflictos regionales, como el de los rabassaires en 1934, cuando el vacío político existente entre una Generalitat izquierdista y unas Cortes y Gobierno centrales escorados hacia la derecha únicamente podía salvarse mediante el puente jurisdiccional, a todas luces inadecuado, de un Tribunal de Garantías Constitucionales.

En suma, el bicameralismo hubiera introducido probablemente dos variantes en los procesos decisoriales: de una parte, una mayor preocupación parlamentaria hacia todas aquellas cuestiones que afectasen a los intereses representados en la segunda Cámara; de otra, un mayor pragmatismo genérico en el tratamiento parlamentario de los problemas. Esa doble influencia no llegaría, sin embargo, a percibirse en su plenitud por los artífices de la Constitución de 1931. Los defensores de la segunda Cámara, especialmente los conservadores, como ALCALA-ZAMORA, atendieron preferentemente a razones de orden técnico, sobrevalorando su carácter de contrapeso en las relaciones de poder. Y al mismo tiempo, quienes deseaban imprimir mayores dosis de pragmatismo a la política republicana, no siempre pensaron en el Senado como un instrumento eficaz para sus propósitos. Sirvan de ejemplo las distintas

actitudes de dos figuras del nuevo régimen, BESTEIRO (47) y ORTEGA Y GASSET (48). Ambos, desde los primeros momentos, vislumbraron claramente la necesidad de compensar la exaltación de los principios ideológicos y morales mediante fórmulas más utilitarias de compromiso. La lucidez y coherencia del socialista fueron, en este caso, mayores en cuanto sus exhortaciones al pragmatismo político iban acompañadas de una ferviente defensa del bicameralismo (49). Contrariamente, ORTEGA demostraría cierta cortedad de miras políticas al confesar en las Cortes su incompreensión de "cómo hay alguien que todavía defiende la segunda Cámara" (50).

D. El Presidente de la República en el régimen parlamentario.

Lo primero que destaca, cuando se analiza la figura presidencial durante la IIª República, es el número y la intensidad de las críticas que recibió -y aún recibe- quien ocupó el cargo durante la casi totalidad de la vida normal del régimen. En efecto: pocos políticos del período habrá que se hayan privado de censurar la gestión de Niceto ALCALA-ZAMORA, "uno de los más

graves peligros para la paz de España", en palabras de uno de sus críticos y oponentes más virulentos(51). Sorprende también el abandono y el desprecio general entre los que finalmente se vio privado de la Presidencia. Recuérdese cómo su destitución por las Cortes, en abril de 1936, fue aprobada por 238 votos contra 5 (52). Y debe señalarse que toda esa hostilidad respondió a motivaciones estrictamente políticas, quedando fuera de toda duda la integridad personal del Presidente.

Las críticas nos demuestran, al menos, la importancia que se otorgó al elemento presidencial para el funcionamiento del sistema y parece conveniente preguntarse hasta qué punto los argumentos ad hominem no encubrieron una crítica a la institución tal como fue diseñada. ¿Fracasó la persona o la institución? En cualquier caso, sería lo justo que, antes de abordar las valoraciones personales, el modo como el individuo cumplió con su misión, se conociese cuál fue esa misión que se le impuso, así como las limitaciones y los medios que contó para cumplirla (53).

Igual que ocurrió con el Gobierno, en lo que se refiere al Presidente de la República fueron manifes-

tándose, a lo largo de todo el proceso constituyente, dos tendencias que acabaron desembocando en resultados contradictorios. Por un lado, existía la idea de que, en el régimen parlamentario que se trataba de llevar a la práctica, era imprescindible estatuir una función moderadora, de armonía, o de "relación", según la acertada terminología de los republicanos de 1873, diferenciada de las funciones gubernamentales y dotada de la suficiente autoridad para su ejercicio. Aquí, otra vez, el ejemplo de la Constitución de Weimar con su Presidente "fuerte" pesó considerablemente sobre los constituyentes españoles. Pero, por otra parte, también surgió vigorosamente el recuerdo del poder monárquico en épocas pasadas; había que impedir a toda costa su retorno y, por ello, comenzó asimismo a ejercer cierta sugestión el débil Presidente de la IIIª República francesa (54); y así llegó un momento en que, como el mismo ALCALA-ZAMORA escribió refiriéndose a los criterios orientadores de la elaboración constitucional, "el peligro, el enemigo era el Jefe del Estado" (55).

Las consecuencias, incoherentes y contradictorias, fueron bien definidas por POSADA como un "sistema de desconfianzas" constitucionales (56). Al Presidente

de la República le fueron encomendadas importantes funciones de cuyo ejercicio se le declaró responsable políticamente y, aparentemente, se le concedieron los instrumentos necesarios para llevarlas a cabo. Pero, al mismo tiempo, se le sujetó con tal cantidad de frenos y limitaciones, acumulados progresivamente en los debates constitucionales, que, finalmente, acabó siendo responsable de una misión que a priori estaba impedido de cumplir.

Comencemos por la elección presidencial (57). Para llevarla a cabo, la Constitución de 1931 estableció un sistema indirecto, de segundo grado, según el cual se formaría un Colegio electoral compuesto por el Congreso de Diputados y un número de compromisarios, elegidos por sufragio universal, igual al de Diputados (art. 68). El camino hacia ese definitivo sistema fue, sin embargo, significativamente complicado. Primero, la Comisión jurídica asesora había dispuesto, en su anteproyecto bicameral, que, siguiendo el método francés, el Presidente de la República fuera elegido por las dos Cámaras reunidas en Asamblea Nacional. Más adelante, la Comisión parlamentaria, que suprimió el Senado, viró ostensiblemente hacia el sistema alemán, estableciendo

para la elección el sufragio universal y directo. Al mismo tiempo, en esta segunda etapa, se acentuó la separación de poderes entre las Cortes y el Presidente, puesto que, mientras el Presidente quedaba prácticamente imposibilitado para disolver las Cortes, éstas encontrarían las mismas dificultades para destituir al Presidente. Unicamente quedaba abierta, tanto en un caso como en el otro, el recurso a un referéndum, donde el Presidente se jugaría su cargo y las Cortes su existencia. Este proyecto parlamentario fue el momento en que la figura presidencial estuvo más reforzada, pues, aparte importantes facultades que en él se le reconocían como, por ejemplo, suplir por decreto al Parlamento, no cabe duda de que cualesquiera que sean los poderes expresamente reconocidos en un texto constitucional, el verdadero papel de un Presidente en la práctica estará en función, sobre todo, del procedimiento por el que es elegido. De ello fueron plenamente conscientes las Cortes Constituyentes que, temerosas de un Presidente surgido del sufragio universal, con unos orígenes tan democráticos como los de ellas mismas, retornaron finalmente a los mecanismos indirectos del anteproyecto primitivo. Lo hicieron, sin embargo, con el agravante de que, habiendo desaparecido ya el Senado, tuvo



que reemplazarse éste por unos compromisarios ad hoc, con lo que se facilitaba que el Presidente quedara en exceso vinculado a la Cámara única desde el momento mismo de su elección; vinculación que, en el caso del primer Presidente, fue todavía mayor (58).

En cuanto a las funciones presidenciales, aunque, como hemos visto, la Constitución de 1931 deslindó nítidamente el Gobierno de la Jefatura del Estado desde el punto de vista orgánico, existió, sin embargo, una cierta confusión funcional. Así, junto a las funciones propias y características del Presidente en su privativo papel de poder moderador del régimen parlamentario situado por encima del resto de los órganos constitucionales, encontramos también otras que eran en realidad funciones de gobierno y cuya imputación al Presidente derivó de una falta de coherencia tras su diferenciación orgánica del llamado poder ejecutivo. La participación del Presidente, según los artículos 76 c), 79 y 80 de la Constitución, en el establecimiento de normas específicamente gubernamentales -decretos, reglamentos y legislación de urgencia-, la atribución indiscriminada, según el artículo 76 b), de conferir todos los empleos civiles y militares y de negociar, según el

artículo 76 e), de los acuerdos internacionales, son las muestras más evidentes de esa confusión, mediante la que se comprometió nominalmente al Presidente en funciones que iban a ser realmente ejercidas por otro órgano: el Gobierno. Nada mejor que lo escrito quejumbrosamente por ALCALA-ZAMORA para percibir los resultados:

"Como consecuencia de no estar hecho el deslinde entre las respectivas facultades, llega todo, incluso la minucia, con volumen, intensidad y urgencia que abruman, hasta la firma del Presidente de la República. No se explica que éste tenga que intervenir para el ascenso automático, o el traslado voluntario, de todos los empleados de cierta categoría; que aparezca fijando los contingentes de cada mercancía en el tráfico, decidiendo la ocupación de fincas en las expropiaciones, ordenando la construcción de cada Grupo escolar, el abastecimiento de aguas de cada población, etc., etc., actos, todos ellos, de potestad privativa de gobierno. Tal sistema supone que los despachos entre el jefe de Gobierno y el del Estado, que debieran dedicarse, con meditación y provecho para el país, a pocos, pero importantes asuntos, comprenden, en absurda y dañosa mezcla con éstos, una interminable serie de pequeñeces, expedientes, intereses y detalles. Lo peor del caso es que aun siendo tan fácil distinguir las dos categorías de asuntos ..., la resistencia pasiva ha mantenido deliberadamente, esa mezcla, esa confusión con todos sus inconvenientes. Se ha ido directamente, y hay que suponer que voluntariamente, a la mecanización de la firma, para llegar al nominalismo del Poder presidencial, que, sin embargo, aparece decretando, para que muchos le crean responsable de lo que no se le entera, y casi se procura que no se entere." (59).

Con todo, lo más grave no fue haber responsabilizado al Presidente en funciones que le eran ajenas, sino las grandes limitaciones constitucionales que hubo de sufrir en las propias, especialmente en aquellas que directamente le relacionaban con las Cortes y que son las que trataremos aquí con cierta extensión. Aparte las que le correspondían en el orden internacional (arts. 76, a) y e), 77 y 78) y de la posibilidad de adoptar medidas de urgencia en defensa de la integridad o seguridad nacionales, (art. 76, d) ), las facultades específicamente presidenciales fueron, según la Constitución de 1931, las siguientes:

1º. En relación al Gobierno:

- su nombramiento en los términos del artículo 75.
- la posibilidad de "acordar que los proyectos de decretos se sometan a las Cortes, si creyere que se oponen a alguna de las leyes vigentes" (art. 76, c) ).

2º. En relación a la Justicia:

- la designación del Presidente del Tribunal

Supremo "a propuesta de una Asamblea constituida en la forma que determine la Ley" (art. 96) (60).

- el derecho de gracia "en los delitos de extrema gravedad,... previo informe del Tribunal Supremo y a propuesta del Gobierno responsable" (art. 102).

3º. En relación a las Cortes:

- su convocatoria y suspensión
- su disolución
- el veto a las leyes.

1) La duración de las sesiones parlamentarias

es uno de los datos más significativos para valorar la importancia relativa de las fuerzas de Gobierno y Parlamento en un régimen parlamentario. Unos largos períodos de sesiones nos indicarán inequívocamente, no sólo que el Gobierno está sometido a una continuada presión parlamentaria, sino también que el mayor tiempo con que cuenta el Parlamento le garantiza una menor desnutrición de sus facultades normativas en beneficio del Gobierno. Pudiera,

por tanto, establecerse una relación causal entre la duración de la actividad parlamentaria y la fortaleza-debilidad de los Gobiernos (61).

La Constitución de 1931, con su orientación marcadamente parlamentaria, aseguraba a las Cortes una considerable duración de sus períodos de sesiones. De una parte, su artículo 58 establecía dos convocatorias automáticas, una en el mes de febrero y otra en el mes de octubre de cada año, sin necesidad de cualquier otro requisito, y una duración mínima de los períodos de sesiones de tres meses en la primera convocatoria y de dos en la segunda (62). Estos períodos eran prorrogables y, de hecho, fueron mucho mayores a lo largo de toda la República (63). De otra parte, para los períodos de vacaciones parlamentarias se concedió al Presidente de la República la posibilidad de convocar, con carácter extraordinario, las Cortes (art. 81) y, en cualquier caso, la existencia de una Diputación Permanente con importantes atribuciones suponía una cierta continuidad del control parlamentario sobre el Gobierno (art. 62).

La única restricción posible a los períodos de

sesiones de las Cortes era la facultad del Presidente de la República para reducir esos plazos, esto es, para suspender las sesiones. Según el artículo 81 de la Constitución:

"El Presidente de la República podrá (...) suspender las sesiones ordinarias del Congreso en cada legislatura sólo por un mes en el primer período y por quince días en el segundo, siempre que no deje de cumplirse lo preceptuado en el artículo 58."

Pero esta facultad presidencial se vio sometida a una intensa polémica interpretativa de gran alcance, originada por la desafortunada redacción del precepto en su referencia al artículo 58. Cuando, en diciembre de 1935, ALCALA-ZAMORA intentó, por vez primera, ejercer su prerrogativa de suspensión, lo hizo interpretando la norma en el sentido de que los límites de un mes y de quince días se referían a las suspensiones que tuvieran lugar dentro de los períodos mínimos del artículo 58 -tres y dos meses-, mientras que, una vez cumplidos dichos períodos, la suspensión era totalmente discrecional, sin sujeción a plazo alguno. Frente a esa interpretación, la presidencia de las Cortes y, en concreto, los partidos más interesados en derribar al Gobierno Portela esgrimieron la de que

los períodos del artículo 58 eran intocables y que, fuera de ellos, el Presidente únicamente podría suspender por un mes o por quince días según la sesión que se tratara. Al margen de las necesidades políticas de aquel momento, la diferencia entre ambas interpretaciones era trascendental, puesto que, mientras la primera suponía la capacidad del Presidente para restringir las sesiones a  $(3-1) + (2-1/2)$  = tres meses y medio en un año, la segunda implicaba que las Cortes podrían, sin traba externa alguna, permanecer abiertas durante  $12-1y1/2$  = diez meses y medio al año. La solidez de los argumentos presidenciales parece hoy mayor, en especial por la auténtica reducción al absurdo de varios otros preceptos constitucionales que suponía la segunda actitud (64). En cualquier caso, la disputa no encontró entonces una solución definitiva, pues, ALCALA-ZAMORA optó finalmente, ante la oposición levantada a sus ~~p~~propósitos, por prescindir de la suspensión y otorgar el decreto de disolución a PORTELA, medida que, realmente, era la que se vislumbraba desde un principio (65).

2) Es precisamente en la regulación constitucional de la disolución anticipada de las Cortes, donde encontramos las mayores limitaciones, a las funciones del

Presidente en relación a las Cortes. Es éste también uno de los pasajes de la Constitución donde aparece con mayor claridad la contradicción entre la necesidad teórica y funcional de dar entrada en el sistema a un instrumento que se consideraba imprescindible para evitar los excesos del parlamentarismo y para fortalecer la posición del Gobierno en el régimen parlamentario y, de otra parte, el deseo de limitar al máximo su empleo a causa de los recuerdos de cómo y con qué efectos había sido utilizado durante la Monarquía. El artículo 81 de la Constitución fue el vertedero de esas preocupaciones contrapuestas:

"El Presidente podrá disolver las Cortes hasta dos veces como máximo durante su mandato cuando lo estime necesario, sujetándose a las siguientes condiciones:

- a) Por decreto motivado.
- b) Acompañando al decreto de disolución la convocatoria de las nuevas elecciones para el plazo máximo de sesenta días.
- c) En el caso de segunda disolución, el primer acto de las nuevas Cortes será examinar y resolver la necesidad del decreto de disolución de las anteriores. El voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevará aneja la destitución del Presidente."

El Presidente tropezaba, por tanto, con dos importantes frenos a la hora de disolver las Cortes: de un



lado, que sólo podría hacerlo dos veces durante su mandato de seis años; de otro, la tremenda amenaza de que las Cortes resultantes de la segunda disolución juzgaran sobre la "necesidad" de la medida, pudiendo acordar "por mayoría absoluta" su destitución. Ni un solo especialista dejó de criticar ambas limitaciones. Certestamente, Nicolás PEREZ SERRANO escribió sobre la primera:

"Si el derecho de disolución parece conveniente o necesario, no cabe limitar el número de veces que haya de usarse, porque dependerá de las circunstancias, y si es inútil o peligroso, no debe aceptarse nunca. Todo automatismo en esta materia conduce a situaciones anormales..." (66).

Efectivamente, si los precedentes históricos inspiraban tanta desconfianza hacia el derecho de disolución, hubiera sido más coherente y eficaz, o suprimirlo, como hizo el proyecto de la Comisión parlamentaria, reforzando por otras vías la figura del Presidente, o establecer un marco de condiciones jurídico-políticas que lo limitaran. Para Gaspar BAYON CHACON, en el más importante estudio realizado en nuestro país sobre la disolución parlamentaria, "había que buscar una garantía y se creyó conveniente que fuese aritmética cuando hubiera sido más lógico admitir la jurídica." (67).

De mucha mayor gravedad, sin embargo, era la posible destitución del Presidente tras su segunda disolución. Aquí nos encontramos con una auténtica incongruencia constitucional a la que llevaron los deseos de atar aún más al Presidente: dos tipos distintos de su responsabilidad política. En efecto, al establecerse ya en el artículo 82 de la Constitución un procedimiento genérico mediante el cual se deducía la responsabilidad política presidencial llegando hasta la destitución del cargo,

("El Presidente podrá ser destituido antes de que expire su mandato.

La iniciativa de destitución se tomará a propuesta de las tres quintas partes de los miembros que compongan el Congreso, y desde este instante el Presidente no podrá ejercer sus funciones.

En el plazo de ocho días se convocará la elección de compromisarios en la forma prevenida para la elección de Presidente. Los compromisarios, reunidos con las Cortes, decidirán por mayoría absoluta sobre la propuesta de éstas.

Si la Asamblea votare contra la destitución, quedará disuelto el Congreso. En caso contrario, esta misma Asamblea elegirá al nuevo Presidente.").

alucinantemente nos encontramos con dos tipos distintos de responsabilidad política del Presidente de la República: primero, en la que podía incurrir mediante la disolu-

ción de las Cortes, en cuyo caso se seguiría para su destitución el implacable procedimiento del artículo 81 donde la indefensión presidencial era máxima; segundo, en la que podía incurrir en todos los demás aspectos de su actividad, siendo ya de aplicación entonces el artículo 82. El afán por obstaculizar la disolución llegaba de esta forma hasta la concepción de ésta como un acto presidencial distinto, sujeto a normas mucho más rigurosas en cuanto a su responsabilidad política; normas, que venían a reforzar la dependencia del Presidente hacia las Cortes. En este sentido, con visión profética de lo que ocurriría más tarde, PEREZ SERRANO y BAYON coincidieron en advertir sobre el peligro de que "al juzgar unas Cortes sobre la necesidad de la disolución de las anteriores, tal vez pesen más que las circunstancias políticas del momento de la disolución, las presentes y futuras de conveniencia de nombrar o no un nuevo presidente" (68). Y efectivamente es posible que, en abril de 1936, se le debieran ajustar las cuentas políticas a ALCALA-ZAMORA, para lo cual el artículo 82 de la Constitución era el procedente, pero lo que objetivamente no puede ponerse en duda, según la mecánica de un régimen parlamentario, es la oportunidad política de las dos disoluciones que acordó durante su mandato. Los resultados de las elecciones que las

siguieron son la mejor prueba de ello: en ambas las mayorías parlamentarias existentes dejaron de serlo y salieron en minoría, y nada más ortodoxo que utilizar el derecho de disolución cuando se supone fundadamente que existe un desfase entre el Parlamento y la opinión pública.

3) Si el Presidente de la República tropezó con serios obstáculos para suspender las sesiones de las Cortes y, especialmente, para disolverlas, otro tanto le sucedería con otro instrumento clásico del poder moderador en relación al Parlamento: el veto legislativo. Las posibilidades de ejercerlo quedaban recogidas por el artículo 83 de la Constitución:

"Antes de promulgar las leyes no declaradas urgentes, el Presidente podrá pedir al Congreso, en mensaje razonado, que las someta a nueva deliberación. Si volvieran a ser aprobadas por una mayoría de dos tercios de votantes, el Presidente quedará obligado a promulgarlas."

De un lado, se concedía al Jefe del Estado la facultad, característica en los regímenes republicanos, de oponer su veto a una ley; de otro, se establecía lo que verdaderamente distingue a estos regímenes entre sí,

es decir, el procedimiento, mediante el cual queda neutralizada o remontada esa oposición presidencial. Aquí, de seguir la clasificación utilizada por BISCARETTI, nos encontramos ante un veto cualificado, esto es, cuando la Cámara, para superar el veto del Jefe del Estado, debe aprobar la ley, tras una segunda deliberación, con un quorum determinado, en este caso de dos tercios (69). El mismo quorum de dos tercios es el que se exigía también para la declaración de urgencia de una ley, único medio de eludir anticipadamente un posible veto presidencial (70).

Las mayores dificultades para el veto presidencial no provinieron, sin embargo, de las condiciones establecidas por el artículo 83, sino de las dudas que surgieron sobre lo privativo de esta facultad para el Jefe del Estado. Fue en el mes de abril de 1934 cuando, con motivo de la aprobación por las Cortes de la Ley de Amnistía, dirigida a todos los complicados en el levantamiento de SANJURJO de 1932, ALCALA-ZAMORA intentó por vez primera ejercer sus facultades de veto, tropezando con la siguiente cuestión: ¿precisa el veto del refrendo ministerial, cuya falta, según el artículo 84 de la Constitución, implica que "serán nulos y sin fuerza alguna de

obligar todos los actos y mandatos del Presidente"?

(71). El Gobierno LERROUX se negó a refrendar el mensaje presidencial que devolvía la Ley a las Cortes y, ante esa negativa, los escrúpulos legales del Presidente en salirse de sus poderes constitucionales le impidieron seguir adelante con el veto. Firmó la Ley, pero acompañando la firma de sus objeciones escritas, lo que motivó la dimisión de LERROUX, el cual interpretó esas objeciones como una retirada de la confianza presidencial en el Gobierno. Como ha escrito JACKSON, "ésta es una de las varias crisis políticas en las cuales el infortunado presidente no satisfizo a nadie..." (72).

4) Aunque el problema constitucional del refrendo no se plantea exclusivamente con motivo del veto, deliberadamente se ha dejado para el final, porque es el que ofrece la auténtica dimensión del "drama" presidencial durante la IIª República. Según vimos, la Constitución de 1931 comenzó perfilando al Presidente como un poder autónomo y diferenciado al que se atribuían funciones específicas, junto a otras que eran en realidad funciones del Gobierno. Esta diferenciación de la órbita de la autoridad presidencial se acompañó también de una

declaración expresa de su responsabilidad política y criminal (arts. 82 y 85). El Presidente era, por tanto, plenamente responsable de sus actos a diferencia de los monarcas inviolables de Constituciones anteriores y su margen de autoridad lógicamente debiera haber sido corolario de esa responsabilidad, pues nadie responde de actos que no puede realmente ejercer de un modo autónomo. Así, por ejemplo, el refrendo, que nació como un medio de traspasar la responsabilidad de los monarcas hacia los ministros, implicó, con el tiempo, una eficaz limitación del poder real y, en definitiva, un traspaso de la carga de la decisión política. Decide quién es responsable de la decisión. Por ello, en las democracias parlamentarias, los jefes de Estado irresponsables llegaron a ser jefes de Estado inoperantes. Por el contrario, cuando, por una parte, se reconoce la necesidad de un cierto protagonismo de la Jefatura del Estado y se le responsabiliza de actos específicos que configuran su papel en el orden constitucional, lo congruente sería no tratar de paralizarle, por otra parte, sustrayéndole posibilidades reales de acción.

Gonzalo CACERES CROSA, en un estudio muy valioso sobre el refrendo ministerial, publicado en los años

de la República, vio con claridad la contradicción en que incurrierían aquellas Constituciones de su tiempo, incluida la española, que, a la par de separar las órbitas del Jefe del Estado y de los ministros diferenciando también las responsabilidades de ambos, conservaban, sin embargo, la exigencia del refrendo:

"Así ligada la suprema magistratura a la voluntad de los ministros, la pretendida diferenciación orgánica y funcional no se logra, incúrrase en multitud de contradicciones insalvables, se mantiene la ficción de un presidente al que se atribuye un complejo de funciones teóricas para negarle prácticamente la facultad de ejercerlas, y, en fin, surgen multitud de problemas que impiden el libre juego de la mecánica parlamentaria, desvirtuando la esencia del sistema". (73).

El peligro en una situación similar es el de, o anular la función presidencial, o exponerse a que ésta sea absorbida por un órgano inadecuado (74). La contradicción fue palmaria en la IIª República española, al mantener el artículo 84 de la Constitución la necesidad del refrendo para todos los actos y mandatos del Presidente. De esta forma, el Presidente quedaba sujeto al refrendo, no solamente para aquellos actos en los que aún se mantenía cierta confusión de competencias entre



la Jefatura del Estado y los ministros, sino también para los específicamente presidenciales, como el nombramiento del Presidente de Gobierno, la disolución anticipada de las Cortes o el veto legislativo. Y como, al mismo tiempo, se le responsabilizaba inexcusablemente de tales actos, nos hallamos ante un Presidente responsable de una función pretendidamente moderadora o armónica, vital para un régimen parlamentario de las características del republicano español, para la que, aparte de otras limitaciones ya mencionadas, se le privaba, mediante el refrendo, de una mínima independencia decisional. En eso consistió precisamente el "drama": en un Presidente responsable de un papel, pero impedido para representarlo.

Había quien deseó, para la República, un Presidente decorativo al estilo francés de la época, sometido al Gobierno y al Parlamento. Otros echarían en falta un Presidente fuerte que pudiera compensar la inestabilidad general del régimen parlamentario y la fluidez del sistema de partidos. ALCALA-ZAMORA, cuya primera preocupación siempre fue el respeto a la legalidad constitucional, no fue, ni pudo ser, una cosa ni la otra. No se trató, sin embargo, al menos en sus raíces, de un problema personal, de incapacidad del individuo para el ejercicio del cargo.

Aunque quizás no sea muy válida la comparación por las diferentes condiciones de normalidad política que les rodearon, puede recordarse cómo la personalidad política de AZAÑA, tan distinta a la de Don Niceto, no pudo alterar sustancialmente durante su período presidencial a partir de 1936 la hibridez y debilidad del cargo.

En primer lugar, como lo hizo Amadeu HURTADO, han de tenerse presentes las circunstancias históricas, esto es, las dificultades para que "unas generaciones de políticos formados en la oposición contra un régimen monárquico y fuera de toda práctica constitucional" y que accedían al poder cuando surgían en Europa "nuevas formas de absolutismo político", fueran capaces de comprender y acatar la autoridad arbitral del Presidente en una República liberal, democrática y parlamentaria, que venía a ser una "disonancia" en aquel momento histórico (75).

Pero, además, esas peculiares circunstancias en definitiva fueron las que condicionaron el diseño constitucional de la figura del Presidente. Y así, es curioso comprobar cómo las principales acusaciones lanzadas contra la persona del Presidente se correspondieron

con sus características institucionales: enredada, vacilante y ambigua. Por último, tampoco debe olvidarse que, en el caso de ALCALA-ZAMORA, la debilidad que arrastraba el cargo desde su origen, como consecuencia del procedimiento seguido para el nombramiento presidencial, se vio más agudizada todavía al no contar con ningún partido político de envergadura que pudiera sostenerle durante su mandato. Según ha escrito el mismo HURTADO:

"... comenzó a pesar que ALCALA-ZAMORA, sin pertenecer a ninguno de los grandes partidos de la mayoría, procedente de un grupo minúsculo, tuviese el título, las consideraciones, los derechos y los emolumentos del Jefe del Estado, mientras que los demás, con más fuerza política, venían a hacer el oficio de servidores." (76).

NOTAS DEL CAPITULO IV  
=====

NOTAS DEL CAPITULO IV

(1).- En "Introduction: présentation generale des parlementaires" en Revue internationale des sciences sociales, volume XIII, 1961, nº 4 (monográfico sobre "La profession parlementaire"), p. 603.

(2).- En La Constitución de la Democracia Española y el Problema Regional, ob. cit., p. 71.

(3).- En Historia de España, ob. cit., tomo III, p. 74.

(4).- Paolo BISCARETTI DI RUFFIA en Derecho Constitucional, Editorial Tecnos, Madrid, 1965 (traducción de Pablo LUCAS VERDU), p. 245. Quien por primera vez aplicó el término "racionalización" a los regímenes parlamentarios europeos de la posguerra fué Boris MIRKINE-GUETZEVITCH: cfr. su introducción a Les Constitutions de l'Europe nouvelle, Delagrave, Paris, 1928 y Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel, Revue de Droit Public, Paris, 1931. En castellano, del mismo autor,

cfr. "El régimen parlamentario en las democracias modernas" en la Revista de Derecho Público, nº 16, Madrid, abril de 1933, resumen de dos conferencias pronunciadas en la Facultad de Derecho de Madrid.

(5).- Cfr. Luis SANCHEZ-AGESTA: Historia del constitucionalismo español, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, p. 338-343.

(6).- El Estado de la II República española bien puede acogerse a la noción de "Estado social de derecho" con la que se ha definido aquella fase en la evolución del Estado liberal en que el intervencionismo es total, los ejecutivos fuertes y el reconocimiento de los derechos sociales sucedieron al laissez faire, al parlamentarismo y a los puros derechos individuales. Desde una perspectiva jurídica, bien puede considerarse la Constitución alemana de Weimar como el primer aldabonazo de esta nueva fase. Cfr. Elías DIAZ: Estado de Derecho y Sociedad democrática, Edicusa, Madrid, 1966, p. 65-88; y Pablo LUCAS VERDU: Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho, Acta Salmanticensa, Salamanca, 1955.

(7).- Nicolás PEREZ-SERRANO: La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, p. 43.

(8).- En La nouvelle Constitution espagnole, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1932, p. 246. El último capítulo de esta obra se publicó bajo el título "Algunas reflexiones sobre la Constitución española" en la Revista de Derecho Público, nº 5, Madrid, mayo de 1932, p. 129-135.

(9).- Sobre el carácter popular de la soberanía en la Constitución de 1931, cfr. su preámbulo y sus artículos 1º y 51.

(10).- Artículo 51 de la Constitución. Como señaló el profesor PEREZ-SERRANO, este artículo "adolece de cierta inexactitud, pues admitido el referéndum y existiendo la iniciativa popular (art. 66) es evidente que la potestad legislativa se ejerce no sólo por medio de las Cortes, sino también directamente por el propio pueblo." En La Constitución española de 9 de diciembre de 1931, ob. cit., p. 212). A esto debería añadirse, sin

embargo, que los requisitos del artículo 66 para que fructificase la iniciativa popular hacían esta completamente inviable en la práctica.

(11).- Sería interminable una lista de los trabajos sobre el progresivo decaimiento de las facultades de los Parlamentos contemporáneos en beneficio de los gobiernos. Entre nosotros ha dado una visión de conjunto sobre el problema, acompañada de abundante bibliografía, Jorge de ESTEBAN: "La situación del Parlamento en las sociedades industriales" en Revista de Estudios Políticos, nº 159-160, Madrid, 1968, p. 75-101. Especialmente rica sobre el tema es la bibliografía inglesa, de la que puede servir como botón de muestra el libro editado por A.H.HANSON y Bernard CRICK: The Commons in Transition, Fontana/Collins, Londres, 1973, con varios trabajos de miembros del Study of Parliament Group; es muy notable en ese sentido el de J.A.G.GRIFFITH ("Legislation") donde se sostiene como, en la práctica, "la legislación es esencial y primariamente una función del Gobierno" (p. 22).

(12).- Cfr. Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, Amorrotu, Buenos Aires, 1969, 2 vols., (Introducción de Seymour M. LIPSET). En especial, vol. II. p. 153-196.

(13).- En octubre de 1933, con motivo de la formación del primer Gobierno presidido por LERROUX y de su presentación a las Cortes, algunos pretendieron que, junto al voto de censura y sus garantías del artículo 64, el artículo 75 establecía, sin tales garantías, otro voto de desconfianza. El primero se le opondría a los que ya hubieran gobernado, el segundo al gobierno que se constituye. En realidad, semejante pretensión estaba motivada por el deseo de derribar a LERROUX, sin necesidad de respetar los plazos y la mayoría que requería el artículo 64. ALCALA-ZAMORA criticó duramente tal interpretación, denunciando sus móviles y mostrando sus contrasentidos en Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 138-140.

(14).- Según el artículo 61 de la Constitución, referente a las autorizaciones del Congreso al Gobierno para que éste legislase por decreto, "el Congreso podrá

reclamar el conocimiento de los decretos así dictados, para enjuiciar sobre su adaptación a las bases establecidas por él".

En cuanto a los decretos-leyes, únicamente podrían adoptarse en el caso de que las Cortes no estuvieran reunidas y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación Permanente. Estos decretos tendrían carácter provisional y "su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia" (art. 80 de la Constitución).

También la suspensión de garantías constitucionales, acordada por el Gobierno, habría de ser aprobada por las Cortes (art. 42 de la Constitución).

(15).- Los miembros del Gobierno "no podrán excusar su asistencia a la Cámara cuando sean por ella requeridos" (art. 63 de la Constitución), y diariamente se dedicaría una parte de la sesión a los ruegos, preguntas e interpelaciones al Gobierno (art. 40 del Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes y arts. 95 y 96 del Reglamento del Congreso de 29.XI.34), si bien el Gobierno podría negarse a responder en el caso de que "pueda derivarse daño para el interés nacional" (arts. 95 y 96 Reglamento de 1934).

En cuanto a la duración de las sesiones parlamentarias, véase más adelante lo relativo a las facultades del Presidente de la República.

Las funciones de la Diputación Permanente de las Cortes venían determinadas por el artículo 62 de la Constitución. Aparte de su intervención en el caso de los decretos-leyes y de la suspensión de garantías, cuando no estuviesen reunidas las Cortes, le correspondía intervenir en lo concerniente a la detención y procesamiento de los Diputados y "en las demás materias en que el Reglamento de las Cortes le diere atribución". Sin embargo, ese Reglamento no añadió ninguna otra facultad sustancial (cfr. sección 1ª del título VI, "De la Diputación permanente de las Cortes" del Reglamento de 1934).

(16).- Sobre el estrecho control parlamentario de la actividad económica del Gobierno, especialmente en su dimensión presupuestaria, cfr. el título VIII ("Hacien



da Pública") de la Constitución. En cuanto al control de la actividad internacional, cfr. los artículos 65, 76, 77 y 78 de la Constitución.

(17).- Ninguna facultad reservaron al Gobierno los Reglamentos de las Cortes sobre la formación del orden del día, que correspondía exclusivamente al Presidente de las Cortes, y sobre la composición de las Comisiones, que correspondía a los grupos parlamentarios en proporción a su fuerza numérica.

En los debates, los miembros del Gobierno podrían intervenir siempre que lo juzgaran oportuno (art. 22 y 47 del Reglamento provisional de 1931 y art. 78 del Reglamento de 1934). También el Gobierno podría proponer la "guillotina", consideración de un tema como suficientemente discutido, al Pleno de la Cámara (art. 22 del Reglamento provisional de 1931; en el Reglamento de 1934 no se habla de esta facultad del Gobierno y, según su art. 100, "la proposición no ha lugar a deliberar"..... necesitará ir suscrita por 40 Diputados, como mínimo"). Durante la discusión del proyecto constitucional, el Gobierno podría proponer a las Cortes, simultanear el debate de dicho proyecto con otro sobre alguna materia de notoria importancia (artículo 39 del Reglamento de 1931). Según el Reglamento de 1934, el Gobierno podría proponer el señalamiento de día en que hubiera de concluir necesariamente la votación de un dictamen (art. 76).

(18).- En Introducción al estudio comparativo de los gobiernos, ob. cit., p. 434.

(19).- A esta conclusión han llegado, entre otros, tras un análisis comparado de varios países, Jean-Luc PARODI y otros en Les fonctions du parlement dans les démocraties occidentales contemporaines: esquisse de bilan de deux années de recherche, ob. cit., p. 118.

(20).- España, ob. cit., p. 387.

(21).- En La Constitución de la democracia española y el problema regional, ob. cit., p. 17 y 18.

(22).- Ibidem, p. 73. Sin embargo, JIMENEZ DE ASUA no siempre mantuvo la misma opinión. En otra obra

suya, anterior a la citada e inmediata a la promulgación de la Constitución, defendió la postura abstencionista del Gobierno: cfr. Proceso histórico de la Constitución de la República Española, ob. cit., p. 92.

(23).- En Introducción al estudio comparativo de los gobiernos, ob. cit., p. 380.

(24).- Una brillante descripción sobre el comportamiento parlamentario de LERROUX es la de Jesús PABON: en Cambó, ob. cit., vol. III, p. 297-299.

(25).- "¿Dictadura?" De nadie; sufragio universal, régimen de libre discusión, responsabilidad de los poderes públicos, Cámara legislativa, poderes constitucionales; fuera de eso nada". (Manuel AZAÑA en DSCC nº 394, 6.IX.33).

(26).- Los miembros de la Subcomisión del Anteproyecto de Constitución integrada en la Comisión Jurídica Asesora, nombrada por Decreto de 6 de mayo de 1931, estuvo compuesta por Alfonso OSSORIO y GALLARDO (Presidente), Valeriano CASANUEVA, Nicolás ALCALA ESPINOSA, Javier ELOLA, Alfonso GARCIA VALDECASAS, Manuel PEDROSO, Adolfo POSADA, Antonio RODRIGUEZ PEREZ, Francisco ROMERO OTAZO, Agustín VIÑUALES (vocales), Luis LAMANA, Antonio LUNA y Juan LLADO (Secretarios Técnicos). A finales del mes de junio esta Subcomisión presentó su dictamen al Pleno de la Comisión Jurídica que, tras dos sesiones, lo aprobó con escasas enmiendas y lo elevó al Gobierno: Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica, Imprenta Rivadeneyra, Madrid, 1931. El anteproyecto va precedido de un preámbulo de Angel OSSORIO y GALLARDO en el que se explican sus líneas directrices.

(27).- El voto particular encabezado por Matilde HUICI y Manuel PEDROSO a todo el título IV del anteproyecto postulando la supresión del Senado obtendría, en el seno de la Comisión Jurídica, dos votos menos que el dictamen definitivo.

(28).- Según el Anteproyecto, el Senado se compondría de 250 senadores: 50 elegidos por las provincias o por las regiones; 50 por las representaciones obreras de la agricultura, la industria y el comercio; 50 por las

representaciones patronales; 50 por las corporaciones de las profesiones liberales y 50 por las universidades, centros de enseñanza y confesiones religiosas.

(29).- La Comisión de Constitución, elegida el 28 de julio de 1931, estuvo compuesta por los siguientes Diputados: Presidente: Luis JIMENEZ DE ASUA (PSOE); Vicepresidente: Emiliano IGLESIAS (PR); Vocales: Ricardo SAMPER (PR), Clara CAMPOAMOR (PR), Justo VILLANUEVA (PR), Bernardino VALLE GARCIA (Federal), Mariano RUIZ FUNES (AR), Luis ARAQUISTAIN (PSOE), Trifón GOMEZ (PSOE), Jerónimo BUJEDA (PSOE), Enrique de FRANCISCO (PSOE), Leopoldo ALAS (PRS), Fernando VALERA (PRS), Juan BOTELLA (PRS), Antonio RODRIGUEZ PEREZ (Fed. Rep. Gall.), Gabriel ALOMAR (EC), Antonio XIRAU (EC), Alfonso GARCIA VALDECASAS (ASR), Jaun CASTRILLO (DLR), José M<sup>a</sup> GIL ROBLES (Agra<sup>rio</sup>), Jesús M<sup>a</sup> de LEIZAOLA (PNV). El día 18 de Agosto la Comisión presentó el Proyecto terminado al Pleno de las Cortes y los debates dieron comienzo el 27 del mismo mes.

(30).- La Comisión Parlamentaria desechó en este punto el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora y trabajó, por el contrario, sobre la base del voto particular de HUICI y otros, y así el Proyecto parlamentario, en su artículo 49, estableció el monocameralismo. A este artículo se presentaron votos particulares y enmiendas de GIL ROBLES y LEIZAOLA, SAMPER y VILLANUEVA, CASTRILLO, VALLE, AYUSO, ROYO VILLANOVA y TERRERO favorables al Senado.

(31).- La idea de los Consejos Técnicos se debió fundamentalmente a la iniciativa de FERNANDO DE LOS RIOS, que veía en ellos el medio de resolver "la pugna entre democracia y competencia" (DSCC nº 32, 3.XI.31). En el mismo sentido, JIMENEZ DE ASUA, al presentar el proyecto a las Cortes, afirmaría que no pasaría a dichos Consejos "la vieja savia del Senado, sino, por el contrario, el poder de reflexión que se quiere buscar en otras segundas Cámaras" (DSCC nº 28, 27.VIII.31). Sobre el problema de los Consejos Técnicos a lo largo del proyecto constituyente, véase Luis JIMENEZ DE ASUA: Proceso histórico de la Constitución... ob. cit., p. 393-40. Sobre la postura de Fernando DE LOS RIOS, evolucionando desde un bicameralismo similar al de BESTEIRO hasta los Consejos Técnicos, véase la obra ya citada de Virgilio ZAPATERO, p. 206-211.

(32).- Cfr. el artículo 66 del Proyecto parlamentario.

(33).- El 27 de octubre de 1931, al discutirse el artículo 49 del Proyecto (art. 51 del texto definitivo de la Constitución), se acordó la supresión del Senado por 150 votos contra 100, destacando en el debate las intervenciones opuestas de Indalecio PRIETO y de ALCALA-ZAMORA. Más adelante, al discutirse sobre los Consejos Técnicos, la Cámara aprobaría por 136 votos contra 109 una enmienda de AYUSO que los suprimía (DSCC nº 71, 10.XI.31) y solamente, gracias a una nueva intervención de Fernando DE LOS RÍOS, se recogería en el artículo 93 de la Constitución la vaga posibilidad de crear "órganos asesores y de ordenación económica de la Administración, del Gobierno y de las Cortes".

Finalmente, al abordarse el tema del Tribunal de Garantías Constitucionales, se produciría la última tentativa por introducir el Senado. Una enmienda de José XIRAU, reforzada por otra de Gabriel FRANCO LOPEZ, propuso reemplazar dicho Tribunal por un "Consejo de la República", que, en realidad, era una segunda Cámara. Las diferencias fueron entonces mucho más estrechas que en otras ocasiones, siendo rechazada la propuesta por 114 votos en contra y 135 a favor (DSCC nº 81, 25.XI.31).

(34).- En La Constitución de la democracia española... ob. cit., p. 46.

(35).- Ibidem. p. 46.

(36).- Sobre el declive del bicameralismo en Europa por aquella época y su influencia en la Constitución de 1931, véase Luis JIMENEZ DE ASUA: Proceso histórico de la Constitución... ob. cit., p. 66-67.

(37).- GIL-ROBLES, intentando justificar el retraimiento de las minorías agraria y vasco-navarra, ha escrito: "No faltó quien encontrara equivocada la retirada de la minoría, alegando que de haber continuado en su puesto se habría podido evitar algún grave error de la Constitución, como, por ejemplo, la Cámara única. La censura carece de fundamento. Después de aprobados los artículos referentes a la religión, familia, enseñanza, etc., la Constitución quedaba tan radicalmente inadmis-

ble que cualquier mejora en la parte orgánica no podía mejorar nuestra actitud. Para nosotros era incluso deseable que al sectarismo dogmático se añadiese el absurdo orgánico, que hiciera más patente la necesidad de la reforma. Por otra parte, ¿quién se atreverá a decir que el sistema bicameral es preferible -máxima en los tiempos modernos- a la Cámara única?" En No fue posible la paz, ob. cit., p. 55). El argumento es sorprendente, no sólo por el catastrofismo que denota, tristemente característico de muchos políticos españoles de toda época e ideología, sino, muy especialmente, si recordamos que el autor fué signatario de un voto particular al Proyecto de Constitución en el que se proponía el establecimiento del Senado.

(38).- Al iniciarse los debates sobre la totalidad del dictamen constitucional, se mostraron partidarios del bicameralismo los siguientes grupos: Federación Republicana Gallega, Derecha Liberal Republicana, Federales, Agrarios, Vasco-navarros, Liberal-demócratas, Esquerra y Radicales. En contra: Socialistas y Acción Republicana y Agrupación al Servicio de la República. Estas posiciones se mantendrían prácticamente inalterables en todo momento. Un cambio sorprendente se produjo en el partido radical-socialista, que, por boca de Félix GORDON ORDAX (DSCC nº 30, 1.IX.31), comenzó proponiendo un "Consejo Económico Federal" y acabó engrosando, en los momentos decisivos, la lista de votantes favorables al monocameralismo.

(39).- Sobre las divisiones internas del socialismo en torno al tema, véase más adelante la postura de Julián BESTEIRO. En cuanto a la rígida disciplina del partido y a su preparación previa de todas las cuestiones constitucionales durante los debates, en la Comisión y en el Pleno, véase Luis JIMENEZ DE ASUA: Proceso histórico de la Constitución... ob. cit., p. 37-39; y el artículo de Luis ARAQUISTAIN: "Anécdotas de la política. Cómo elaboramos al proyecto de Constitución" en El Sol de 8.XII.31.

(40).- Adolfo POSADA criticaría duramente la propuesta socialista de los Consejos Técnicos: "Se olvidaba que nada es más perturbador que una política de técnicos, y que, en todo caso, la técnica y los técnicos deben estar prudentemente al servicio de la política y de

los políticos, teniendo sin duda una influencia sobre la política, pero sin la posibilidad de servir de freno o de condición indispensable, para que funcione el órgano que se cree -lo sea o no- representativo de la soberanía. El temor de que los consejos técnicos propuestos respondiesen a la concepción tan equívoca del poder de la técnica, fué posiblemente lo que empujó a las Cortes a suprimir el título VII del proyecto, sustituyéndole por el modesto artículo 93..." (En La nouvelle Constitution espagnole, ob. cit., p. 179-180).

(41).- En Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 108.

(42).- Adolfo POSADA: La nouvelle Constitution espagnole, ob. cit., p. 234.

(43).- Ibidem, p. 245.

(44).- Niceto ALCALA-ZAMORA: Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 110.

(45).- Entre nosotros se ha ocupado especialmente del tema Jorge DE ESTEBAN con sus dos tesis doctorales inéditas (La representación política y su variante la representación de intereses, Facultad de Derecho, Madrid, 1967 y La représentation des intérêts et son influence en France, Facultad de Derecho, París, 1968). Una muestra de esos trabajos es su artículo "La representación de intereses y su institucionalización" en la Revista de Estudios Políticos, nº 155, Madrid, septiembre-octubre, 1967, p. 43-75. El profesor DE ESTEBAN se ha cuidado de señalar la gran ambigüedad que rodea a la idea de la representación de intereses, cuya significación dependerá, en última instancia, de la ideología o grupo social que la adopte.

(46).- Sobre este tema es básica la obra, ya citada, de Manuel RAMIREZ JIMENEZ: Los grupos de presión en la IIª República Española. En sus conclusiones subraya la importancia de la integración de los grupos de presión en los procesos decisorios: "Si los grupos tienen a su alcance el acceso al proceso decisorio, si en todo momento tienen conciencia de que las normas que les rigen son un poco obra de ellos mismos y no producto de una decisión personal, o lo que aún es más grave, de una deci-

sión personal comprometida y representante de otros grupos, se habrá dado un gran paso. Ante todo, se habrá despertado con ello el interés de los ciudadanos mismos para implicarse en el proceso político, ya que, según sabemos, cuando son los propios intereses los que están en juego y cuando creemos que con nuestra participación podemos "hacer algo" -influir de alguna manera en la marcha de las cosas-, nuestra colaboración en la política no se hará esperar. Pero es que además ese acceso al proceso decisorio tiene una segunda y no menor consecuencia, el nacimiento de un consensus fundamental. (...). Pero este acuerdo no puede venir sino como consecuencia de la creencia previa de que esos términos de hacer el juego, esos modos de acción política, son los mejores, o, al menos, los que en unas circunstancias concretas resultan menos deficientes. Pero si un grupo no tiene conciencia de su participación en la elaboración de la política del país, si cree que sus intereses no han sido escuchados por los órganos decisorios, si piensa que su visión sobre el problema no tiene camino para ser expuesta, difícilmente dará luego por válidas esas reglas de un juego en el cual él no ha participado. El consensus fundamental puede quebrar, pues, por una falta previa de participación. Como consecuencia, si el grupo no acepta esas reglas de juego, no acatará tampoco las decisiones que a través de ellas se elaborén y desplegará en su contra todo el mecanismo de presión que pueda. En ausencia de consensus el conflicto habrá nacido sustituyéndolo". (p. 343-344).

(47).- Nada más ser elegido Presidente de las Cortes, BESTEIRO exhortaba a los diputados "a considerar la conveniencia de tratar todos los más graves problemas que puedan presentárenos desde un punto de vista económico". Y así, por ejemplo, refiriéndose más tarde a la reforma agraria, afirmaba: "... si buscamos la fórmula jurídica como un resultado del tratamiento económico de ésta y otras cuestiones semejantes, ¡ah!, entonces es posible que nuestras discusiones sean mucho mas serenas, y sean, también mucho mas fecundas en resultados" (DSCC nº 9, 27.VII.31).

(48).- Por su parte, ORTEGA, tres días más tarde se refería en su primera intervención parlamentaria a las anteriores palabras de BESTEIRO para suscribirlas plenamente, y añadía: "Tenemos que hacer la democracia

que hoy es posible y solo esa. Pues bien: mientras la antigua era linfática, barroca y lentísima, la actual tiene que ser magra, acerada, urgentísima. Por eso es preciso evitar toda pérdida de tiempo y de esfuerzo. (...). Nada de divagaciones ni de tratar frívolamente problemas, que sólo una labor de técnica difícil puede aclarar; sobre todo, nada de estultos e inútiles vocin-gleos, violencias en el lenguaje o en el ademán. Porque es de plena evidencia que hay, sobre todo, tres cosas que no podemos venir a hacer aquí: ni el payaso, ni el tenor, ni el jabalí" (DSCC Nº 12, 30.VII.31).

(49).- Emilio LAMO ha tratado con extensión e inteligencia los esfuerzos de BESTEIRO por introducir una segunda Cámara corporativa, así como el influjo de su formación krausista en esa determinación: Filosofía y política en Julián Besteiro, ob. cit., p. 310-344. So-bre esa defensa del bicameralismo por parte de BESTEIRO y de cómo oponentes a la misma, como ARAQUISTAIN y PRIETO, reconocieron su error años mas tarde, véase Andrés SABORIT: Julián Besteiro, ob. cit., p. 146-162.

(50).- En DSCC nº 33, 4.IX.31.

(51).- José M<sup>a</sup> GIL ROBLES en No fue posible la paz, ob. cit., p. 210.

(52).- En todo caso, para valorar la personali-dad política de ALCALA-ZAMORA, nos encontramos hoy pri-vados de un instrumento básico: sus memorias, que al pa-recer existen, sin que los herederos del Presidente ha-yan considerado, por el momento, la conveniencia de su publicación.

(53).- Las derechas, pese a la posición adver-sa al Presidente que habían manifestado continuamente du-rante la campaña electoral de 1936, decidieron abstener-se. Según GIL ROBLES la abstención se debió a que la me-dida "suponía una radicalización de la política. Con la elección del nuevo presidente, se aseguraba, además la vida de las Cortes durante su mandato completo, ya que resultaba inevitable que recayera en un hombre represen-tativo del Frente Popular. Ciertamente es que el triunfo de las derechas hubiera llevado también a plantear el pro-blema (...). Pero entonces no habría fallado la lógi-ca. Con nuestra victoria, habiéramos podido demostrar la



improcedencia del decreto de disolución, después de considerar extinguida la prerrogativa presidencial, de acuerdo con el criterio que siempre habíamos sustentado" (No fue posible la paz, ob. cit., p. 586).

(54).- Esas dos influencias fueron reconocidas por JIMENEZ DE ASUA, al escribir cómo se buscó un equilibrio entre ambas al definir el papel del Presidente de la República, "situándolo entre los tipos representados por el Jefe del Estado francés y el Jefe del Estado alemán" (La Constitución de la democracia española... ob. cit., p. 47).

(55).- En Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 44.

(56).- En La nouvelle Constitution espagnole, ob. cit., p. 197.

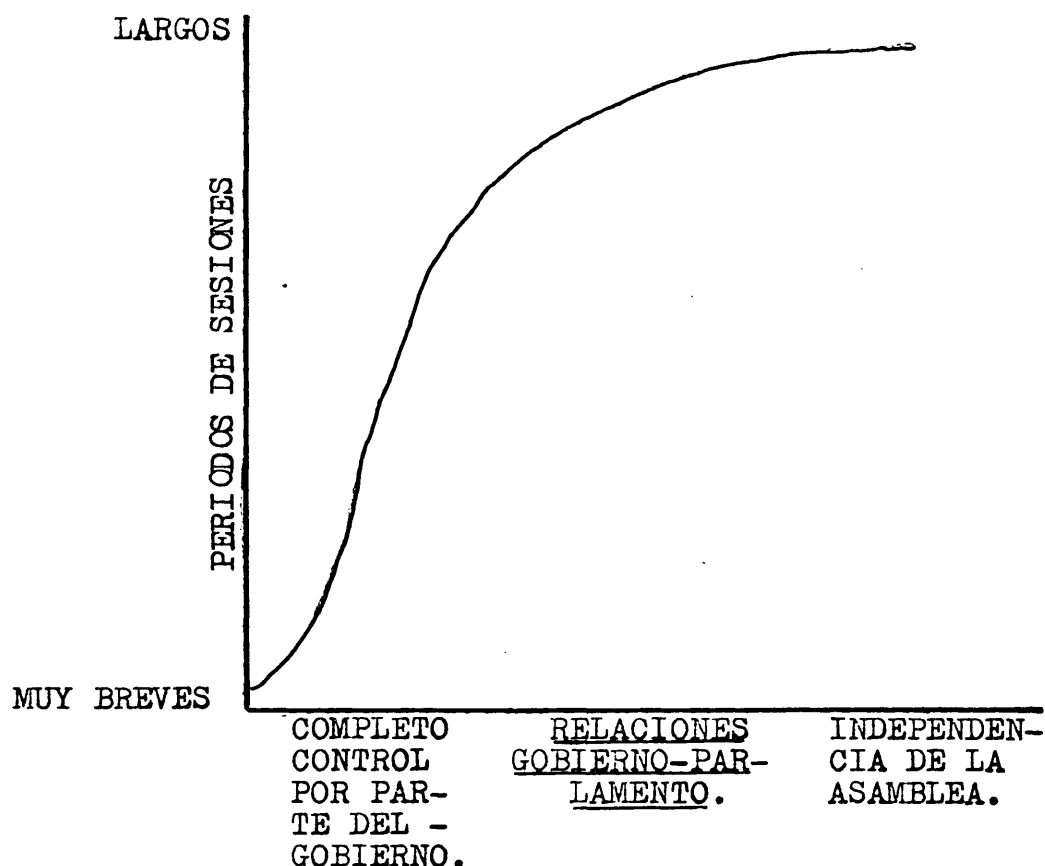
(57).- Sobre las distintas fases de la discusión constitucional en torno al problema de la elección del Presidente de la República, véase Luis JIMENEZ DE ASUA: Proceso histórico de la Constitución... ob. cit., p. 348-351.

(58).- Según la disposición transitoria primera de la Constitución: "Las actuales Cortes Constituyentes elegirán en votación secreta, el primer Presidente de la República". De esta forma, ALCALA-ZAMORA sería elegido únicamente por las Cortes en diciembre de 1931, sin la intervención de los compromisarios previstos por el artículo 68 de la Constitución.

(59).- En Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 149-150.

(60).- La ley en cuestión sería promulgada el 8 de octubre de 1932, en la Gaceta el 18.X.

(61).- Cfr. Jean BLONDEL: Introducción al estudio comparativo de los gobiernos, ob. cit., p. 420-421 y 430-434. En la página 434 BLONDEL ha representado gráficamente la relación entre la duración de las sesiones parlamentarias y la dependencia entre Gobiernos y Parlamentos del modo siguiente:



(62).- Según el artículo 58 del Proyecto de la Comisión parlamentaria, la duración mínima de las sesiones sería de cuatro meses consecutivos a partir del 2 de octubre de cada año.

(63).- Entre el 14 de julio de 1931 y el 4 de octubre de 1933 (1ª legislatura), las "vacaciones" parlamentarias no sumaron en total más de 14 semanas. Entre el 8 de diciembre de 1933 y el 7 de diciembre de 1935 (2ª legislatura), las interrupciones sumaron 32 semanas. Y a partir del 16 de marzo de 1936 no hubo interrupción alguna hasta el 10 de julio (3ª legislatura). En total, las Cortes de la República celebraron casi 750 sesiones, lo que equivale, aproximadamente a 190 semanas de reuniones (téngase en cuenta que los sábados, domingos y lunes no se celebraba sesión parlamentaria).

(64).- Cfr. Niceto ALCALA-ZAMORA: Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p.153-167.

(65).- Lo que acabó por desencadenar la disolución fue una petición de responsabilidad criminal contra el Gobierno Portela, iniciada por los monárquicos y secundada por la CEDA, formulada con la intención de forzar una convocatoria de las Cortes que rompiera la suspensión de las sesiones. Cfr. José M<sup>a</sup> GIL-ROBLES: No fue posible la paz, ob. cit., p. 397-400.

(66).- En La Constitución española de 9 de diciembre de 1931, ob. cit., p. 267.

(67).- En El derecho de disolución del Parlamento, Trabajos del Instituto González Posada de Derecho Público, Universidad Central, Madrid, 1935, p. 253.

(68).- Cfr. Ibidem, p. 254.

(69).- Cfr. "Sanzione, assenso e veto del Capo dello Stato nella formazione delle legge negli ordinamenti costituzionali moderni" en Studi in onore di Emilio Crosa, Milán, 1960, Tomo I, p. 167 y ss.

(70).- Según el párrafo segundo del artículo 83 de la Constitución: "Si la ley se declarare urgente por las dos terceras partes de los votos emitidos por el Congreso, el Presidente procederá a su inmediata promulgación". ALCALA-ZAMORA aconsejó el retoque del artículo y haría suya la advertencia de Jaume CARNER de que, al votar se por sorpresa una ley, los dos tercios que la declarasen urgente e imposibilitasen con ello el veto podían ser una exigua minoría dentro de la Cámara. (Cfr. Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 181).

(71).- Luis JIMENEZ DE ASUA en Proceso histórico de la Constitución..., ob. cit. p. 382, opina que la interposición del veto presidencial no podía ser una excepción a la regla general de la necesidad del refrendo. La misma opinión fue compartida por Gonzalo CACERES CROSA (en El refrendo ministerial, Trabajos del Instituto González Posada de Derecho Público, Universidad Central, Madrid, 1934, p. 141-142), aunque ya advierte que "la exigencia del refrendo para la decisión que nos ocupa abocará, bien a la disolución, bien a una crisis ministerial" (p. 142). Por el

contrario, Nicolás PEREZ SERRANO ("¿Necesita refrendo el veto presidencial?" en Revista de Derecho Público, Nº 39, Madrid, marzo de 1935; y La Constitución española de 9 de diciembre de 1931, ob. cit., p. 272) sostuvo "que el Presidente no necesita refrendo para interponer el veto".

(72).- En La República española y la Guerra Civil, ob. cit., p. 117. Sobre este episodio y lo privativo de la facultad presidencial, véase Niceto ALCALA-ZAMORA: Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit. p. 180, donde se subraya que "luego, con la misma mayoría, con Gobiernos análogos y de igual presidencia o jefatura, jamás volvió a oponerse obstáculo al veto, ejercido varias veces y refrendado las más de ellas por el mismo D. Alejandro Lerroux, que se negó en la primera de las citadas ocasiones". GIL-ROBLES resume también su postura ante el conflicto: "Doblegarse ante el Jefe del Estado equivalía a sentar un precedente de gravísimas consecuencias para el porvenir. A mi juicio, deberíamos darle batalla en el Parlamento y destituirle, si fuera preciso. Para ello se contaba con todos nuestros votos. El Presidente del Consejo se resistía a tomar una resolución tan arriesgada. (...). Se perdió, sin embargo, una excelente oportunidad de eliminar a uno de los elementos más perturbadores de la política española. Las consecuencias fueron gravísimas para todos" (No fue posible la paz, ob. cit., p. 121-122).

(73).- En El refrendo ministerial, ob. cit., p. 158-159.

(74).- En Ibidem, p. 163.

(75).- En Quarenta anys d'advocat. Història del meu temps., Ariel, Barcelona, 1968, tomo III, p. 114-116.

(76).- En Ibidem, p. 203.

Segunda parte:

LAS DECISIONES PARLAMENTARIAS

#### V. LAS DECISIONES PARLAMENTARIAS.

"Nuestras vidas se han estrechocado unas con otras como huesos que, en su coyuntura con otros, chascaran y se desastillaran por falta de unas suavizantes cápsulas sinoviales, es decir, de cultura, de respetables intereses humanos, de una atmósfera protectora que cobije al uno y al otro por encima de sus contrastes y divergencias".  
(Américo CASTRO).

V. LAS DECISIONES PARLAMENTARIAS .-

En este punto del trabajo, cuando se van a abordar las medidas más importantes o significativas que fueron adoptadas por las Cortes de la IIª República, no está de más echar la vista atrás y recordar lo que se persigue. No se trata de entrar a fondo en el contenido de cada una de estas medidas, lo que ya han hecho con mérito varios autores y lo que excede con mucho los objetivos y las capacidades con que se ha afrontado el presente estudio. No se intentará, por tanto, analizar el regionalismo, la cuestión religiosa, ni, mucho menos, los problemas agrarios durante la IIª República, sino el modo cómo se trataron esos problemas en el Parlamento y la posibilidad de que ese mo-

do tuviera alguna influencia sobre las decisiones parlamentarias correspondientes a cada materia. Dicho con otras palabras: tales problemas no serán aquí el objeto primario de estudio, sino, más bien, un pre-texto sobre el que se cimentará la argumentación.

Dos supuestos formales de las decisiones parlamentarias ya fueron trazados en los capítulos anteriores: sistema de partidos y régimen parlamentario. A continuación se vincularán esos supuestos a esas decisiones, buscando establecer una relación causal entre ambos: la que ejercitaron los elementos formales de un sistema político sobre sus "productos" y, en definitiva, sobre la suerte final de ese mismo sistema. De ahí que nuestro interés se vaya a centrar sobre los procesos a través de los cuales se llegó a la decisión parlamentaria, y no en la sustantividad de la propia decisión, en la influencia sobre ésta del medio social ambiente o en sus repercusiones ulteriores sobre ese medio. Como ya se anunció, tres serán los grupos de decisiones que se tomarán en consideración con ese fin: las referentes a la cuestión regional, a la cuestión religiosa y a la cuestión agraria.



V,A. LA CUESTION REGIONAL

#### A. LA CUESTION REGIONAL.-

La IIª República llegó con el compromiso histórico de resolver los problemas de los "hechos diferenciales" planteados en algunas regiones, especialmente en Cataluña, que venían siendo, desde hacía años, el más importante factor de complicación y enrarecimiento de la vida política española. Hoy resulta incierto todavía saber si existió una formalización de tal compromiso y, en todo caso, cuáles fueron sus orígenes y límites exactos. Parece demostrado que en el célebre Pacto de San Sebastián (agosto de 1930) no hubo más concesión a los regionalistas allí presentes que la promesa de tratar su proyecto de autonomía en las Cortes de la futura República, pero

sin prejuzgar lo más mínimo la decisión que habría de tomarse en la institución parlamentaria (1). Más tarde, en el programa de reformas contenido en el Estatuto jurídico del Gobierno provisional, que vio la luz al día siguiente de proclamado el nuevo régimen, se omitió cualquier referencia al problema (2). Unicamente, ante la iniciativa unilateral de MACIA de proclamar en Barcelona la República catalana como Estado integrante de una República federal española, el Gobierno de Madrid, alarmado, llegó al acuerdo con los catalanes de resucitar una vieja institución -la Generalitat- que sería la encargada de proponer un régimen de autonomía a la Asamblea constituyente (3). Igualmente, vascos (4) y gallegos (5) comenzarían de inmediato a elaborar sus proyectos autonómicos.

Al margen de las discusiones sobre el grado en que la plena soberanía de las Cortes había quedado comprometida de antemano por todas estas acciones previas, lo cierto es que la IIª República se encontró ante el mismo problema que constantemente viene planteándose en nuestro país, siempre que se sueltan las ataduras de las libertades democráticas y que España se encuentra consigo misma. En efecto, los liberales de 1823, los progresistas del pe-

ríodo isabelino o los revolucionarios de 1868 vieron, todos ellos, cómo su acceso al poder fue seguido de inmediato por un estallido de poderes locales y regionales en conflicto con el poder central. A esta regla histórica no escaparía tampoco la IIª República. Desde las juntas revolucionarias locales del siglo XIX hasta el "virreinato" catalán de MACIA en 1931, la crisis del Estado unitario y, en definitiva, de una unidad nacional aún no consolidada es el primer obstáculo ante el que inevitablemente vienen enfrentándose todos los procesos de democratización en España.

Las Cortes de la IIª República se encontraron, por tanto, con la necesidad de buscar las fórmulas que permitieran integrar las tendencias territoriales centrífugas en el nuevo Estado que se estaba constituyendo. Así se plantearía AZAÑA, sin retórica, los términos de la cuestión catalana:

"...Los catalanes son nacionalistas. Si no son descaradamente separatistas (y muchos lo son), débese a que no pueden separarse por la fuerza o no les conviene. Puestas así las cosas, el problema consiste en decir si conviene y es posible resistir e imponerse por la fuerza, en caso necesario, o transigir con moderación, buscando una postura en la que podamos estar cómo-

dos. La asimilación de Cataluña es ya imposible, ni por la fuerza ni por la expansión del Estado. Tenerlos sojuzgados: ¿de qué sirve?. La política de Primo de Rivera condujo a envenenar la cuestión. Exterminar a los catalanes, no parece hacer dero, por muy unitario y españolista que se sea; en tales condiciones, lo prudente es procurar un acuerdo que pueda ser un principio de una reconciliación, problemática. ¿Y qué le hemos de hacer, si hay que dar, para conseguirlo, alguna torsión a los puros principios jurídicos?" (6).

La tarea de las Cortes comenzó con el establecimiento en la Constitución del llamado "Estado integral", fórmula que sería el marco al cual deberían ajustarse los distintos Estatutos de autonomía regional (7). En aplicación de estos preceptos constitucionales, Cataluña presentó de inmediato su Estatuto que sería aprobado por las Cortes entre la primavera y el verano de 1932 (8). Dos años más tarde, con motivo de la rebelión de la Generalidad en octubre de 1934, las Cortes volvieron a ocuparse del Estatuto catalán acordando su suspensión (9), hasta que, tras la victoria del Frente Popular, el Gobierno decidió su pleno restablecimiento (10). Estos tres momentos son los que señalan básicamente la acción del Parlamento republicano en relación con la cuestión regional. No obstante, tan reveladoras como sus decisiones lo fueron sus no-decisiones y, en este sentido, la constante obstaculización al Estatuto vasco, en contraste con los rápidos avances parlamentarios de la au-

tonomía catalana, habrán de ser igualmente objeto de nuestra reflexión (11).

A la hora de señalar los elementos formales que más influyeron en toda esa acción parlamentaria, encontraremos dos factores que, en la medida en que se dieron, fueron decisivos para el reconocimiento de las autonomías regionales por parte de las Cortes: a) las concordancias políticas entre los partidos regionalistas y los del resto de España; y b) la firmeza de los Gobiernos para controlar y dirigir los mecanismos parlamentarios en las decisiones sobre la cuestión regional. Veremos también, de un modo inverso, cómo en la medida en que no se dieron esos mismos factores, el progreso de las autonomías resultó entorpecido. De esta forma, las fisuras regionales en el sistema de partidos, su fragmentación, y la consiguiente debilidad de los Gobiernos en su acción parlamentaria serían los principales obstáculos con que se tropezó. A examinar esta doble influencia van dirigidas las páginas que siguen.

a) Las fisuras regionales en el sistema de partidos.-

Como ya hemos visto, la IIª República, culminando

un proceso iniciado durante la Restauración, se encontró con la carencia de un sistema de partidos común a todo el territorio nacional. En efecto, una prolongada e inatendida demanda de autonomía política por parte de algunas regiones españolas había generado en las mismas unos partidos especializados en dicha demanda que, en mayor o menor medida -absolutamente en Cataluña, medianamente en las Vascongadas y mínimamente en Galicia-, eran allí los protagonistas del juego político. Y, evidentemente, la mayor presencia de los partidos regionalistas implicaba también una mayor ausencia en tales regiones de los partidos nacionales, o con vocación nacional. En la composición de las Cortes republicanas se tradujo numericamente esta situación:

0245

Nº DE DIPUTADOS SEGUN EL TIPO DE PARTIDO A QUE PERTENECIAN

		Partidos regionalistas	Partidos nacionales
Cataluña	1931	46	7
	1933	45	9
	1936	47	7
País Vasco(a)	1931	14	10
	1933	12	5
	1936	9	8
Galicia	1931	16	31
	1933	5	42
	1936	--	Todos (b)



- (a).- En las cifras de 1931, cuando nacionalistas y tradicionalistas permanecían unidos en el grupo vasco-navarro, incluimos también los diputados elegidos por la provincia de Navarra. Sin embargo, en 1933 y 1936, ya desintegrado dicho grupo y separada Navarra del proceso autonómico, las cifras se refieren únicamente a las tres provincias vascas.
- (b).- Ha de tenerse en cuenta que, para las elecciones de 1936, ya se había producido la integración de ORGA en Izquierda Republicana.

La primera consecuencia de este fenómeno, cuando se abordó en las Cortes el problema regional, fueron las reticencias, vigorosamente sentidas, de los grandes partidos nacionales para conceder la autonomía a unas regiones que se escapaban de su control. A la hora de las grandes declaraciones de principio, la mayor parte de los partidos se manifestaron favorables a las autonomías regionales y tan sólo algunos sectores de la derecha y minoritarios declararon abiertamente sus inclinaciones por un Estado unitario fuertemente centralizado (12). Sin embargo, cuando llegaba el momento de precisar el alcance

real de esas autonomías, los recelos se disparaban des de todas partes de la Cámara, vaciando progresivamente de contenido aquellas declaraciones iniciales. En estas actitudes estuvo precisamente el mayor peligro para las aspiraciones regionalistas. De él previno Nicoláu D'OLWER a las Cortes:

"... ahora conviene, señores diputados, que con la República no hayamos creado el tipo del pseudoautonomista o del pseudofederal, que hablando de autonomía y de federalismo se asusta en cuanto quiere ponerse en prática un principio federal o un principio autonomista..."

...., el método que hemos de emplear para llegar a la solución del problema catalán que todos ansiamos no puede ser más que uno: desechar toda suerte de recelos y de suspicacias. (...). Porque todas las críticas que aquí mismo he oído contra el Estatuto de Cataluña son críticas basadas en recelos y suspicacias, hasta tal punto, señores diputados, que muchas de las cosas que se han dicho, si las hubiéramos dicho nosotros..., se nos hubiera tachado, y quizá con razón, de separatismo". (13)

El problema tenía su raíz en un fenómeno poco estudiado. Normalmente se acostumbra a medir el grado de distribución territorial del poder dentro de un Estado en función de unas fórmulas de carácter jurídico-constitucional. Sin embargo, no se valora suficientemente la homoge

neidad política territorial que puede conseguirse o perderse a través del sistema de fuerzas políticas que operan en ese Estado. Cuando los partidos republicanos o los socialistas españoles dificultaban el otorgamiento de tal o cual facultad a la región autónoma, solían señalar los peligros que esa concesión entrañaba para la unidad nacional o para la soberanía del Estado español. No obstante, lo que subyacía realmente en esas protestas no era tanto el puro hecho de la desnutrición jurídica de los poderes estatales como el temor a que esos poderes iban a ser ejercitados por fuerzas políticas distintas. Qué duda cabe que la fórmula del Estado integral y su posterior aplicación en el Estatuto de Cataluña eran, desde un punto de vista exclusivamente jurídico, pasos notablemente más cortos de autonomía o descentralización que los que hubiera supuesto un Estado federal. Ahora bien, el federalismo puede suponer una centrifugación política mucho menor que una tímida descentralización, si existe en el Estado federal un sistema de partidos común a todos los territorios federados y si las acentuadas diferencias territoriales comienzan a resolverse en el seno mismo de las grandes agrupaciones políticas, esto es, cuando las fuerzas que se alimentan básicamente de reivindicaciones o peculiaridades regionales se federan dentro de partidos de alcance nacional

en lugar de originar partidos independientes.

El caso es que, durante la IIª República, casi todos se declararon partidarios de la autonomía regional, pero casi nadie aceptó plenamente sus consecuencias. La actitud de los dos grandes partidos de masas del período -PSOE y CEDA- fue bien significativa. Si entre los años 1931 y 1933 la política regional de los Gobiernos republicanos encontró sus mayores dificultades internas de parte socialista, dentro de la mayoría parlamentaria del segundo bienio fue el gran partido católico quien favoreció la adopción de decisiones claramente restrictivas de la autonomía.

En cuanto al PSOE, desde hacía años, antes del advenimiento de la República, venía afirmando su reconocimiento doctrinal a las personalidades regionales. En un Congreso Extraordinario, celebrado en junio de 1931 para establecer el programa que el partido defendería en las Cortes Constituyentes, se ratificó esa misma afirmación y otro tanto harían en las Cortes los portavoces de la minoría socialista (14). Sin embargo, tanto al discutirse la Constitución, como más tarde el Estatuto de

Cataluña, las mayores críticas que, desde dentro del bloque gubernamental, se pronunciaron contra las concesiones del Estado central en beneficio de la región autónoma vinieron precisamente de los socialistas.

Ya en las primeras jornadas de las Cortes Constituyentes tuvo lugar un duro enfrentamiento entre la Esquerra y los socialistas, protagonizado por COMPANYS de una parte y LARGO CABALLERO de otra, con motivo de los conflictos sociales desencadenados por los sindicalistas catalanes. Denunciaba el ministro del Trabajo la actitud pasiva que ante éstos tomaba el Gobierno de la Generalidad dejando la legislación laboral sin aplicación en Cataluña, mientras que COMPANYS criticaba la política laboral del ministro y su animadversión hacia los sindicalistas (15). Días más tarde los socialistas criticaron abiertamente el referéndum celebrado en Cataluña para aprobar el proyecto de Estatuto que había sido elaborado por la Generalidad (16). Todo ello, sin embargo, no fue sino el preludio de la batalla que se iba a librar dentro del Gobierno y de las Cortes con motivo, primero, de la Constitución y, después, del Estatuto catalán. En un primer momento, la presión de los socialistas, especialmente a través de la Comisión parlamentaria de Constitución en la

que tenían un gran peso, fue decisiva para desechar definitivamente la fórmula del Estado federal, que hubiera recibido el apoyo de todos los partidos regionalistas y de amplios sectores republicanos, y para sustituirla por la originalidad del Estado integral (17). Y cuando, en septiembre de 1931, las Cortes discutieron el título I del proyecto de Constitución, en el cual se daba cuerpo a esa fórmula fijando el reparto de competencias entre el Estado y las regiones autónomas, los socialistas hicieron peligrar la difícil y complicada transacción que se había alcanzado entre el Gobierno, la Comisión y los catalanes y que se concretaba en una enmienda defendida por el Presidente del Gobierno (18). Los obstáculos no vinieron además de francotiradores parlamentarios, sino de los propios ministros socialistas. Así, en la noche del 25 de septiembre, rompiendo el frágil acuerdo alcanzado previamente y amenazando una crisis profunda, LARGO CABALLERO pedirá la palabra para oponerse a que se reconociera a las regiones la posibilidad de ejecutar la legislación social del Estado. El razonamiento de LARGO CABALLERO fue que el Estado no podría cumplir los compromisos internacionales derivados de los convenios suscritos en materia social si entregaba la ejecución de las normas a un poder ajeno (19). Sin embargo, bajo tal ra-

zonamiento, latían las auténticas causas de los recelos socialistas hacia la autonomía catalana. El verdadero problema radicaba en que el movimiento obrero de Cataluña no estaba, en modo alguno, controlado por los socialistas y que el partido entonces dominante en la región, la Esquerra, no se hallaba muy dispuesto a enfrentarse con los anarquistas aplicando la política laboral de los socialistas gubernamentales de Madrid. Según cuenta AZAÑA de sus conversaciones con sus compañeros de Gabinete:

"Tienen los socialistas un empeño muy grande en conservar el manejo de las cosas sociales en Cataluña, o, mejor dicho, porque hoy no la tienen, en asegurar a través de los órganos ministeriales una defensa contra sus terribles enemigos, los sindicalistas de la CNT." ( 20)

Un año más tarde, con la llegada del Estatuto de Cataluña a las Cortes, volvieron a reproducirse las dificultades que la autonomía encontraba en los socialistas. En el seno del Gobierno, Indalecio PRIETO manifestó con insistencia su oposición al Estatuto, hasta el punto de hacer peligrar en más de una ocasión, con este motivo, la supervivencia de la coalición gubernamental (21). Lo más

que se consiguió fue que esta actitud no trascendiera excesivamente a las Cortes, donde los socialistas guardaron un mutismo casi absoluto a lo largo de toda la discusión del proyecto, pese a los esfuerzos de unos y otros para arrastrarles a tomar una postura decidida y abierta en el tema. Los enemigos del Estatuto incitaban repetidamente a los socialistas a romper con la disciplina que les vinculaba al Gobierno para votar de acuerdo con su propia conciencia (22). Los partidarios les recordaban su tradicional defensa doctrinal de una "confederación de todas las nacionalidades ibéricas" (23) y cómo "el criterio universalista del socialista tiende aquí, como en todo el mundo, a estructurar la Humanidad en una Federación mundial representada en un super-Estado. Y mal podrían contribuir con sentimiento y con adhesión fervorosa a una Federación mundial los que sintiesen como una repugnancia de su espíritu el participar en una Federación nacional" (24). Ninguna de estas provocaciones consiguió que los socialistas se movieran de su actitud pasiva en las Cortes (25). El PSOE compensó su repugnancia hacia el Estatuto con el deseo de no favorecer a la oposición, que veía en la autonomía catalana un pretexto para derribar la coalición presidida por AZAÑA. Y, en definitiva, con la permanente amenaza de desencadenar una crisis, los socialis-



tas consiguieron desde el Gobierno recortar varias concesiones autonómicas del proyecto, pero en las Cortes guardaron silencio.

Semejante contradicción, entre un teórico reconocimiento del regionalismo y el temor de potenciar en las regiones a otras fuerzas políticas que no se controlaban, se dio también en la CEDA de los años 1934 y 1935. Ciertamente es que el programa de la CEDA contenía una profesión de fe regionalista y que alguno de los principales dirigentes del partido, como LUCIA y AIZPUN, sentían profundamente este principio (26). No obstante, como advierte TUSELL, "en el segundo bienio republicano, cuando un número crecido de diputados de la CEDA se sentaron en los escaños parlamentarios y el partido hubo de compartir las responsabilidades de gobiernos, fue posible precisar hasta qué punto eran sinceros esos afanes regionalistas y autonomistas" (27). Pues bien: la acción parlamentaria de la CEDA se mostró claramente restrictiva en este sentido y los dos principales logros de dicha acción fueron el aplazamiento del Estatuto vasco hasta las Cortes del Frente Popular y la suspensión del Estatuto de Cataluña. Cuando, en febrero de 1934, llegó a las Cortes el momento de discutir un proyecto de Estatuto, que a fi-

nales del año anterior había sido aprobado por referéndum en las tres provincias vascas, el principal argumento que utilizaron los enemigos del Estatuto fue que la voluntad autonomista de Alava no había quedado suficientemente clara en la consulta (28). La CEDA, entonces, concedió a sus diputados, por boca de GIL-ROBLES, libertad para pronunciarse en cualquier sentido, sabiendo de antemano que dentro del partido predominaban las posturas autiautonomistas. La minoría parlamentaria de la CEDA se dividió así entre aquellos que mantenían una actitud abiertamente contraria al Estatuto y quienes, sin entrar en el fondo del asunto, se inclinaban por un aplazamiento hasta que se realizase una nueva consulta en Alava. Fue esta última postura la que finalmente aprobaron las Cortes, con la abstención del núcleo autonomista de la CEDA (29), de forma que el Estatuto vasco entraría en un período de congelación que se prolongó hasta abril de 1936 (30).

La misma táctica dilatoria -y, en definitiva, perjudicial para la autonomía- siguió la CEDA, cuando la sublevación de la Generalidad, en Octubre de 1934, determinó que las Cortes se plantearan el problema de la supervivencia del Estatuto catalán. Entonces, se dividieron las

propuestas entre las de quienes pedían una derogación inmediata del Estatuto (31) y las de quienes, tras una suspensión temporal, solicitaban el restablecimiento íntegro del régimen autonómico (32). La CEDA hubo de escuchar los mismos cantos de sirena que los socialistas en el período anterior para inclinar la balanza a uno u otro lado. Y en esta situación, lo que GIL-ROBLES propuso, y obtuvo, fue la suspensión indefinida de la autonomía, "hasta que el Parlamento español vea de qué modo y en qué proporción puede devolverla a Cataluña" (33). Las intenciones de GIL-ROBLES eran las de aprovechar la suspensión para acometer "el cambio global de estructuras del Estado y dentro de él la de un nuevo régimen de autonomía". Se anunciaba, en suma, un nuevo régimen de autonomía para Cataluña que superase las "deficiencias" del anterior. Sin embargo, tal anuncio no se llevaría nunca a la práctica, por lo que el balance parlamentario del regionalismo teórico de la CEDA a su paso por el poder puede resumirse en el freno puesto al Estatuto vasco y el largo paréntesis en que se encerró al catalán.

Y es que, igual que los temores socialistas ante la autonomía catalana habían sido en realidad los temores ante una izquierda diferente, la actitud de la CEDA

debe comprenderse a la luz de su enfrentamiento o, al me-  
nos, de sus diferencias con las derechas regionalistas.  
Ha de tenerse en cuenta cómo la CEDA, que en un tiempo in-  
creíblemente corto contó con una organización de masas ex-  
tendida por casi toda España, sólo obtuvo, a pesar de los  
esfuerzos realizados, una penetración muy reducida en Ca-  
taluña y Vascongadas. La fuerte presencia de la Lliga y  
el Partido Nacionalista Vasco en estas zonas consolidó la  
división entre una derecha regionalista y la derecha del  
resto de España. Y esta última no podía ser verdaderamen-  
te regionalista, cuando en su organización interna ape-  
nas entraban los "hechos diferenciales". De esta forma,  
el enfrentamiento parlamentario LARGO CABALLERO-COMPANYS,  
que vimos aparecer en 1931 dentro de la izquierda, sería  
reproducido dentro de la derecha en 1934 con otro equiva-  
lente, como veremos más adelante, entre GIL ROBLES y CAM-  
BO (34).

La situación en que se encontraron el PSOE y la  
CEDA ante la cuestión regional fue común con ligeros cam-  
bios a casi todos los partidos no regionalistas del siste-  
ma cuya expansión se veía detenida a las puertas de Cata-  
luña o del País Vasco. No es necesario detenerse más en  
este fenómeno. Lo importante es darse cuenta del círculo

vicioso en que la política española se movía desde comienzos de siglo: La cuestión regional determinaba una ruptura más del sistema de partidos con la aparición y desarrollo de los partidos regionalistas bien diferenciados de los del resto de España, pero, al mismo tiempo, eran precisamente esas rupturas y esas diferencias las que dificultaban la adopción de decisiones dirigidas a una solución política del problema. ¿Cómo pudo salirse en la IIª República de ese círculo?

El intento de salida tuvo lugar a través de las concordancias que fueron estableciéndose entre partidarios y adversarios de las autonomías regionales en torno a otras cuestiones. Quiere esto decir que la suerte de las autonomías estuvo subordinada en buena parte a la existencia o no de acuerdos políticos en otras esferas ajenas a la estrictamente regional. Tuvo lugar así un entrecruzamiento de problemas dentro del cual se diluyeron en alguna medida las divergencias surgidas ante la cuestión regional. Las decisiones parlamentarias -o la falta de decisiones- referentes a Cataluña y al País Vasco estarían determinadas, como veremos, por ese entrecruzamiento.

Si durante la primera legislatura republicana

(1931-33) fueron viables las decisiones parlamentarias favorables a un régimen autonómico catalán, ello se debió a la coincidencia de la Esquerra como partido dominante en Cataluña y de la coalición de los republicanos de izquierda y los socialistas como bloque mayoritario en el resto de España. Desde los primeros días de la República, la Esquerra monopolizó los resortes del poder en la región catalana y, en consecuencia, monopolizó también la iniciativa y las demandas por un Estatuto de autonomía. La derecha regionalista -la Lliga- no pudo tener en esos momentos un papel que fuera más allá del espectador que, más o menos complacientemente, asiste a la actuación del verdadero protagonista; primero, se abstuvo en el Parlamento de la Generalidad de participar en la elaboración del proyecto de Estatuto (35); más adelante, en las Cortes de Madrid, anunció que sus escasos efectivos apoyarían el proyecto ya elaborado y refrendado por el pueblo catalán (36).

Se produjo, por tanto, una sincronización entre un Gobierno de izquierdas en Madrid y el poder de las izquierdas en Cataluña y esta circunstancia fue la que permitió el desarrollo de la autonomía catalana. Los republicanos catalanes formaron de inmediato en las filas de la mayoría gubernamental y las carteras ministeriales de Nicolau

D'OLWER, primero, y de Jaume CARNER, después, sirvieron, según veremos más adelante, como correas de transmisión entre la izquierda catalana y la del resto de España (37). Entre ambas fue tejiéndose un acuerdo, más o menos tácito, mediante el cual la primera se comprometía plenamente con el nuevo régimen, prestando sus votos a los cambios constitucionales y socio-económicos que se pretendía llevar a cabo, y la segunda reconocía la personalidad política de Cataluña.

Entre los distintos partidos gubernamentales no existía, por aquel tiempo, una coincidencia sobre la fórmula jurídica que solucionase la cuestión regional. Por ello tuvo que ir creándose sobre la marcha un concepto de carácter acusadamente transaccional que anudase los distintos intereses y criterios en presencia. Dicho concepto fue el llamado "Estado integral". Algunos autores, entre nosotros el profesor Juan FERRANDO, han visto en él una categoría acabada, con autonomía conceptual propia, distante del Estado unitario como del Estado federal: lo que hoy se denomina "Estado regional" (38). No obstante, si atendemos a su génesis y formación en las Cortes de la IIª República, veremos cómo resulta más ajustada a la realidad la opinión de Nicolás PEREZ-

SERRANO, según el cual se trataba de una "fórmula híbrida y no del todo clara":

"En efecto, se afirma que la República es un Estado integral, y esta expresión no tiene ni precisión terminológica en la técnica jurídica recibida, ni valor gramatical irreprochable. Obedece, probablemente, a un criterio personal y sugestivo, pero harto discutible, defendido entre nosotros por el culto profesor D. Miguel Cuevas, que sostiene la superación de los viejos conceptos del Estado unitario y del Estado federal por un tipo nuevo modelado sobre el caso de la Alemania contemporánea; y se olvida quizás que el proceso allí visible, iniciado antes ya de la Constitución de Weimar y seguido, después de ésta, representa, sí, una superación del federalismo, más no porque cree un Estado original y de estructura peculiarísima, sino porque refuerza lo unitario y va venciendo los antiguos particularismos políticos, sin renunciar por ello a vigorosas autonomías administrativas.

Acaso el adjetivo integral tenga como única ventaja la que Mauthner atribuía al vocablo "Estado": la de ser absolutamente vacío de sentido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera. Esto, sin embargo, no es afrontar el problema: es eludirlo." (39).

Efectivamente, con la fórmula del Estado integral no se pretendió una reorganización global del Estado español, sino, más modestamente, satisfacer las aspiracio-



nes federales de los catalanes sin deshacer, por otra parte, la unidad entre el resto de los republicanos y socialistas españoles, unitarios en su mayoría. Además, los creadores de la fórmula se fijaron casi exclusivamente en los problemas planteados por los catalanes sin prever apenas de su posible extensión a otras regiones españolas. De ahí, que la Constitución concibiera los Estatutos de autonomía como una posibilidad, a la cual podrían acogerse las regiones que lo desearan siempre que ese deseo fuera ratificado y graduado según los casos por las Cortes, en lugar de distribuir el territorio en regiones y de fijar taxativamente un cuadro de competencias, tal como hace la Constitución italiana actual, modelo vigente, según los autores a que antes nos referíamos, de Estado regional (40).

Precisar en qué consistía el Estado integral, distribuyendo competencias entre el poder central y la región autónoma, fue una difícil labor de fúlgura parlamentaria, en la que se fue discutiendo competencia por competencia, que dirigió y encauzó el entonces Presidente del Gobierno ALCALA-ZAMORA, en un regateo constante entre la Comisión de Constitución y los representantes de la Esquerra. El Estado integral no fue, ni más ni menos, que el

resultado de ese regateo. Como el Gobierno, por otra parte, no era un bloque político homogéneo, a lo largo de la discusión constitucional fueron frecuentes sus rupturas internas en torno a los preceptos que se iban creando. Dos de ellas, una provocada por los socialistas, la otra por los radicales, fueron especialmente significativas. Ambas, en virtud de esa superposición de problemas políticos a que antes aludíamos, fueron en realidad rupturas ajenas a la cuestión regional, aunque se proyectaran sobre ésta.

La primera fue la planteada por los ministros socialistas en las Cortes y que, como ya hemos visto, respondía en el fondo al entrecruzamiento del problema catalán con la cuestión sindical de los conflictos entre socialistas y anarquistas. La segunda consistió en un apoyo repentino de los radicales a una enmienda que patrocinaba el Estado federal. Tal apoyo, que pudo tener consecuencias imprevistas para toda la mayoría gubernamental, no fue sino una maniobra parlamentaria originada por la pugna que los radicales venían manteniendo con los socialistas. Estos, mediante una iniciativa de Luis ARAQUISTAIN, habían conseguido introducir en el artículo 1º de la Constitución la definición de España como "República democrática de trabajadores de toda clase" (41). Los radicales, contrarios a

esta propuesta, se irritaron por su aprobación, y su "venganza", habida cuenta del antifederalismo de los socialistas, consistió en apoyar una enmienda que los federales habían presentado al mismo artículo 1º (42). El momento fue crítico, pues la mayor parte del Gobierno se encontraba ausente de la Cámara. La actitud de los radicales sembró la confusión en distintos grupos de la mayoría, y el Estado federal, excluido en principio por el Gobierno y por la Comisión, estuvo a punto de ser aprobado, de no ser por la oportunidad del Presidente de las Cortes, un socialista, que decidió suspender la sesión para que se calmasen los ánimos, suspensión que pudo aprovechar el Gobierno para volver a controlar la situación (43).

El enfrentamiento entre radicales y socialistas habría de desembocar en el abandono del Gobierno por parte de aquellos en Diciembre de 1931. A partir de entonces, la coalición gubernamental presidida por AZAÑA gana en homogeneidad lo que pierde en efectivos y comienza a manifestarse con toda claridad lo que podríamos llamar "estrategia azañista", que consistió precisamente en aprovechar el entrecruzamiento de intereses que tenía lugar en el seno de la coalición para encontrar una salida tanto a la re-

forma agraria como al problema catalán. AZAÑA hizo de ambos puntos la razón de ser de su Gobierno y, por ello, las Cortes comenzaron a discutirlos simultáneamente en la prima vera de 1932:

"También sería difícil que los socialistas votasen el Estatuto si estuvieran fuera del Gobierno, y no se irán mientras no esté aprobada la Reforma Agraria. Mi proyecto -escribirá AZAÑA- era simultanear ambas discusiones, para conservar unidas las fuerzas y hacer aprobar las dos cosas".  
(44).

Con este planteamiento, los diputados catalanes no dudaron en ofrecer sus votos a los socialistas para la reforma agraria (45), y ello a pesar de que, como ha puesto de manifiesto MALEFAKIS, dicha reforma estaba concebida fundamentalmente para el campo extremeño y andaluz y podía entrañar perjuicios para los pequeños propietarios catalanes (46). Y, por su parte, los socialistas, aunque continuaron mostrando sus reservas hacia el Estatuto, especialmente PRIETO, nunca dieron, con este motivo, el último paso de la crisis ministerial.

AZAÑA vincularía la existencia de su Gobierno a la aprobación del Estatuto catalán. Según expuso en su célebre discurso parlamentario del 27 de mayo de 1932, el dra

ma del liberalismo español del siglo XIX, aliado en Madrid con la Corona, había sido que "tuvo que combatir, al mismo tiempo que al pretendiente a la corona, el movimiento fuerista en que los monarcas pretendientes se apoyaban. Y esta desgraciada situación del liberalismo (...) le impidió ser liberal con las regiones españolas y (...) le obligó a esfuerzos enormes de asimilación... El prestigio de la corona se identificaba con la oposición al sentimiento local de las regiones. La corona jamás vio bien a los regionalistas, aunque fueran reaccionarios; había un enlace profundo, misterioso, preñado de consecuencias históricas entre el prestigio de la corona y la oposición irreductible a transigir con el sentimiento autonomista, particularista o regionalista, y este enlace profundo se identificaba con la fidelidad a la corona, con la unidad absolutista y centralista de España, y estos dos sentimientos querían identificarlos con el patriotismo español." La República, por el contrario, con su política regionalista, vendría a "satisfacer viejas querencias y apetencias españolas que habían sido desterradas del acervo del sentimiento político español por la monarquía absorbente y unitaria, y que son españolísimas, más españolas que la dinastía y la monarquía misma." Con ello se perseguía un objetivo político fundamental para AZAÑA: "la reincorporación a la obra del --

Gobierno, del Estado de la República, de capacidades, de fuerzas, de impulsos que ahora están apartados de ella por las causas históricas ya señaladas". Pero: ¿con qué medios o fuerzas podía llevarse a cabo esta política?. Según AZAÑA, con la fuerza de la mayoría parlamentaria. Desde las discusiones constitucionales había ido formándose "una línea legislativa media", que era la resultante de los diferentes grupos que integraban la coalición, y uno de los productos de esa línea sería el Estatuto de autonomía para Cataluña. Por supuesto, dijo AZAÑA, dirigiéndose especialmente a los radicales, que serían bien recibidas las adhesiones externas a los criterios del Gobierno, porque ello aseguraría la futura aplicación de la autonomía por encima de los cambios políticos, pero lo que en definitiva le importaba era esa resultante de las fuerzas gubernamentales: "en virtud de mantener esa resultante se mantiene esta mayoría y, por lo tanto, se mantiene el Gobierno; cuando esta unión de la mayoría no pueda mantenerse, no habrá Gobierno". Por todo ello: "no se puede tener la pretensión de que el Gobierno se convierta en un Comité de espectadores taciturnos e impasibles y que asistamos cruzados de brazos a la discusión y votación del Estatuto, de tal suerte que viésemos tirar y deshacer, de una y otra parte, en más o menos, el proyecto y el dictamen..." (47). En un discurso posterior,

contestando a otro de LERROUX, volverá a afirmar esta beligerancia parlamentaria del Gobierno en relación al Estatuto, la unidad del Gobierno y de la mayoría en la política estatutaria y, hábilmente, terminará alabando la identificación de los socialistas con la obra gubernamental: "... una de las mayores garantías de la estabilidad de la República (...), es la presencia de los socialistas en el poder (...), sin la presencia de los socialistas en el Gobierno, en los seis meses que llevamos aquí, la República habría atravesado desfiladeros tan negros que difícilmente habríamos podido salir de ellos." (48).

Esta identificación de la autonomía catalana con la política gubernamental, complicando en aquélla a todos los sectores que globalmente apoyaban ésta, era entonces, posiblemente, el único medio de obtener los apoyos suficientes para la aprobación parlamentaria del Estatuto. No obstante, tuvo también sus inconvenientes. El principal fue que, si apoyar al Gobierno y al conjunto de su política implicaba un apoyo al Estatuto, a sensu contrario la oposición parlamentaria al Gobierno se tradujo en una oposición al Estatuto. La crítica del Estatuto se transformó así en un banderín de enganche que levantaron todos los partidos de la oposición republicana, y no solamente los que

se encontraban extramuros del régimen. De esta forma, los republicanos conservadores de Miguel MAURA, los radicales y los intelectuales de la Agrupación al Servicio de la República comenzarían a combatir al Gobierno a través de los debates parlamentarios sobre el Estatuto.

LERROUX, en su primera intervención parlamentaria, negó que la minoría radical quisiera "abroquelarse en trinchera" que pudiera parecer "alevosa emboscada para combatir al Gobierno"; el Estatuto era "un problema de reorganización nacional" y para su aprobación se podría contar con los votos radicales, siempre que "no haya nada en el dictamen que roce la unidad nacional" (49). Sin embargo, nunca se contó de hecho con los votos radicales. Éstos se manifestaron, en todos los puntos críticos del Estatuto —lengua, justicia, enseñanza, orden público y hacienda—, contrarios al proyecto, pese a algunos intentos del Gobierno para ampliar la base de aprobación de estos puntos (50). Dos meses más tarde de su primer discurso, y en pleno debate ya del articulado del Estatuto, LERROUX manifestaba ya abiertamente que la mayoría parlamentaria estaba divorciada de la opinión pública, que las Cortes habían cumplido su principal objetivo con la aprobación de la Constitución y que, en consecuencia, procedía su disolución. El Gobierno,



por su parte, fue plenamente consciente del verdadero alcance de la ofensiva desencadenada contra el Estatuto:

"Han tomado el estribillo de decir que España entera protesta contra el Estatuto, y que vamos a desmembrar a España. Si se limitaran a combatir el Estatuto, proponiendo otro mejor, o a negar rotundamente la autonomía en nombre de otra organización más centralista del Estado, estarían en su derecho y no habría más que oponer razones a razones. Pero lo que menos les importa es el Estatuto, y lo que más, cazar al Gobierno en un desfiladero y crear una situación imposible a la República. Quizás, los que dirigen esta campaña, temen más a la Ley Agraria que al Estatuto, y se alegrarían mucho de dar con nosotros en el suelo, para impedir aquella reforma." (51).

Que el Estatuto se aprobara en estas circunstancias, habiéndose identificado la autonomía catalana con la política de izquierdas que regía en el país, no solamente dificultó su tramitación parlamentaria, sino que reservaría consecuencias graves para el futuro. En efecto, la autonomía de Cataluña apareció a partir de entonces, como el patrimonio de un sector político: la izquierda catalana y no catalana. Mientras ambas coincidieron en el poder, el funcionamiento del Estatuto resultó viable. Pero los problemas comenzaron a partir de 1934, cuando se rompió esa sincronización. La coalición CEDA-radicales, apoyada por la Lliga desde Cataluña, alcanzó entonces el poder central, mientras que

las instituciones recién estrenadas de la región autónoma no cambiaron de mano y continuaban siendo el feudo de la Esquerra (52). Entonces, como señaló ALCALA-ZAMORA, el problema estuvo en que "el Gobierno izquierdista de Barcelona necesitaba someterse a la prueba de convivir con Gobiernos de centro o de derecha, organizados en Madrid para toda España" (53). Y al revés. La prueba concluyó en el conflicto de los rabassaires, en la sublevación de la Generalidad en octubre de 1934 y en la posterior suspensión por las Cortes del Estatuto.

El conflicto de los rabassaires, raíz inmediata de la sublevación, fue motivado precisamente por el enfrentamiento que se produjo entre la izquierda de Barcelona y la derecha de Madrid. El Parlamento catalán había aprobado en febrero de 1934 una ley de Contratos del Cultivo dando facilidades a los arrendatarios de los viñedos, que desde antes de la República se encontraban sindicados bajo la protección de la Esquerra y, en particular, de COMPANYS, para adquirir las tierras que hubieran cultivado durante cierto número de años (54). Los propietarios agrícolas de Cataluña respaldados por la Lliga intentaron entonces del Gobierno de Madrid que llevase el problema ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, con el fin de anular la

ley, argumentando para ello la incompetencia del Parlamento de la Generalidad para legislar en materias de derecho civil. El intento tuvo éxito. El 22 de abril las Cortes aprobaron una proposición, firmada entre otros por CAMBO, en la que se instaba al Gobierno a plantear la cuestión al Tribunal de Garantías (55). La sentencia de éste declararía la nulidad de la ley, pero el Parlamento catalán, excitada la Esquerra por la izquierda republicana del resto de España que decía ver en Cataluña el último baluarte de la República perdida, volvió en junio a aprobar por segunda vez la ley sin introducir en ella la más mínima reforma, lo cual suponía una clara ruptura frente al poder central. La Lliga abandonó entonces el Parlamento catalán. Así ha resumido PABON la situación parlamentaria creada en Madrid y Barcelona:

"De un lado, en el Parlamento catalán, la Oposición, esto es, la Lliga, había interrumpido su relación normal con el Poder, es decir, con la coalición gobernante, cuya base era la Esquerra. La separación podía convertirse en un abismo. Cuando la minoría de la Esquerra se retire de las Cortes de la República, las dos grandes fuerzas catalanas habrán declarado imposible el juego político normal: la una en Barcelona, la otra en Madrid. No se trata aquí de las razones y de las sinrazones de la conducta, sino del resultado. Que ahora, evidentemente, no se prevé. Podía pensarse que era aún peor la feroz relación de la Oposición con la Mayoría en las Cortes de la República, que el vacío dejado en el

Parlamento Catalán por la ausencia de la Lliga. Quizá era así. Lo era, indudablemente, que el anormal funcionamiento de las Cortes, no hallaba atenuación o compensación en el que siempre se esperó más fácil: el del Parlamento Catalán. El conflicto culminará en una situación pavorosa: la doble ausencia ya indicada." (56).

Algo similar hubiera resultado inimaginable antes de las elecciones de 1933. Efectivamente, lo que aquí nos interesa señalar es cómo la Lliga, la tradicional depositaria del catalanismo, corrió a los brazos del Gobierno de Madrid ante uno de los primeros actos de la recién conseguida autonomía de Cataluña y cómo la Esquerra rompió sus relaciones con las instituciones de la República. Quedó claro entonces que la autonomía regional solamente era viable cuando existía un acuerdo entre los partidos que ocupaban los poderes central y regional e imposible en caso contrario. La dimensión puramente legal del conflicto de los rabassaires sería silenciosamente resuelta a los pocos meses (57), pero su dimensión política quedó viva desembocando en el levantamiento de octubre.

Los debates parlamentarios sobre la suspensión del Estatuto en el invierno de 1934 volvieron a poner de manifiesto esa mediatización del problema catalán por el sistema de partidos. La postura de la Lliga en las Cortes

era la de que no habían delinquido los órganos de la auto  
nomía catalana, sino las personas que en esos momentos ocu-  
paban tales órganos, es decir, la Esquerra. Por consiguien-  
te, no deberían suspenderse las instituciones autónomas si-  
no restablecerlas, introduciendo en ellas una serie de re-  
formas, fundamentalmente electorales, que, aprovechándose  
de la desbandada de la Esquerra a raíz de los acontecimien-  
tos, permitiesen su control por los "catalanes sensatos",  
es decir, por la propia Lliga. Por otra parte, según los  
diputados de la Lliga, en la rebelión de la Generalidad,  
más importante que su aspecto separatista había sido su in-  
mersión en la táctica general de las izquierdas para su  
asalto revolucionario al poder en toda España (58). Lo que,  
en definitiva, la Lliga ofrecía y solicitaba a las derechas  
gobernantes en Madrid era una autonomía dirigida por la de-  
recha catalana. Era la continuación de la misma "táctica  
azañista", pero invirtiendo ahora su signo político (59).  
Del mismo modo que COMPANYS había ofrecido a las Cortes en  
1932 un catalanismo controlado por la Esquerra (60), CAMBO  
lo ofrecía ahora controlado por los suyos, restableciendo  
así la sincronización entre el poder central y la región  
autónoma (61).

No obstante, si, durante el bienio anterior, en

las relaciones entre la política catalana y la política general española, tuvo éxito la relación entre la izquierda republicana y la Esquerra, en 1934 fallaron los lazos entre la CEDA y la Lliga (62). AZAÑA había visto en la autonomía de Cataluña el medio de integrar a los catalanes en la política general del Estado español y, en concreto, de formar una gran Federación de la Izquierda Republicana, a lo que la Esquerra siempre se mostró favorable en principio (63). El camino de GIL ROBLES no fue el mismo. Ya en 1932, había rechazado un plan de CAMBO para la formación de una Derecha Republicana que agrupase a Acción Popular, a la Lliga y a los seguidores de Miguel MAURA (64). Pero únicamente se llegó a un acuerdo —que MOLAS define como "pacto de no agresión" (65)— según el cual se respetaban zonas territoriales de competencia, asegurando Acción Popular su no ingerencia en Cataluña. Sin embargo, ni siquiera esto se conseguiría, pues, a raíz de los sucesos de octubre de 1934, la CEDA emprendió la creación de Acción Popular Catalana, lo cual supuso la ruptura definitiva con la Lliga (66). No se produjo, por tanto, el entrecruzamiento de intereses que salvase las diferencias entre la derecha centralista y la regionalista. Para la CEDA fue más relevante lo que la Lliga tenía de organización regionalista que su carácter de partido conservador y no se aceptó el plantea-

miento de CAMBO, según el cual las diferencias entre la Lliga y la Esquerra eran semejantes a las que se daban entre derecha e izquierda en el resto de España. Por el contrario, se produciría un ataque indiscriminado a todo el regionalismo catalán (67).

Por todo ello, aunque el Presidente del Gobierno, LERROUX, apuntase, según veremos, sus propósitos de realizar la operación propuesta por CAMBO (68) y aunque GIL ROBLES manifestase a la Lliga sus deseos de "no ahondar diferencias respecto de una política común" (69), lo cierto es que la decisión finalmente adoptada en las Cortes no tuvo esa orientación conciliadora. GIL ROBLES, temeroso por otra parte de la presión que los monárquicos ejercían sobre su partido mediante una propuesta de derogar el Estatuto (70), hubo de navegar entre dos aguas, para acabar proponiendo la fórmula de la suspensión indefinida y del restablecimiento gradual de la autonomía en Cataluña. Fórmula, que no hacía más que dejar el problema pendiente y que no satisfizo ni a monárquicos ni a regionalistas (71), pero que, al menos, sirvió para salvar la unidad interna de la CEDA y de la propia coalición gobernante, contrarrestando las tendencias enfrentadas que se movían en su seno.

La suerte del Estatuto Vasco fue una prueba más de la influencia de las rupturas del sistema de partidos sobre la cuestión regional. Como es sabido, los diferentes proyectos de autonomía para el País Vasco no llegaron a ser discutidos a fondo por las Cortes hasta pocos meses antes de la Guerra Civil, siendo finalmente aprobado un Estatuto en octubre de 1936. Pero, ¿cuál fue la causa de esta ausencia o retraso de las decisiones parlamentarias?. La primera respuesta es muy simple: nunca existió un interés suficientemente extendido e intenso en los partidos nacionales de que tales decisiones se produjeran. En primer término, la presencia de los nacionalistas vascos en su región era menor que la de los catalanistas en la suya y encontraban en su radio de acción las interferencias de otros partidos, principalmente socialistas y tradicionalistas, de tal forma que los problemas o temores que podían suscitar sus reivindicaciones eran también menores que en el caso de los catalanes. Pero es que, además, el PNV fue un partido permanentemente necesitado de alianzas con otras fuerzas políticas que casi nunca encontró y cuya falta fue la causa principal de esas "indecisiones" sobre la autonomía vasca (72).

Durante el primer bienio republicano, un mismo



entrecruzamiento de problemas, similar al que había hecho posible la autonomía de Cataluña, impidió la del País Vasco. Ya hemos visto cómo la fórmula constitucional del Estado integral, aunque teóricamente abierta a todas las regiones españolas, se había construido en las Cortes pensando casi exclusivamente en la cuestión catalana. Nunca tuvo intención la coalición republicano-socialista de que el mismo grado de autonomía que se concedía a Cataluña pudiera aprovechar también al País Vasco. Según ITURRALDE, ya en 1930, el Comité Revolucionario había acordado a instancias de Indalecio Prieto que solamente las regiones inequívocamente controladas por la coalición podrían ser autónomas (73).

El problema que en esos primeros años de la República se cruzó constantemente entre los nacionalistas vascos y la mayoría parlamentaria fue el religioso. José Antonio AGUIRRE, en su primera intervención ante las Cortes había definido claramente los dos objetivos de su partido: Jaungoika eta Lagi-Zarra ("Dios y Ley vieja"). Por un lado, afirmaba el carácter confesional del PNV. Por otro, entendía por "Ley vieja" el derecho del País Vasco a ejercer la soberanía sobre sí mismo, derecho en el que se incluía la posibilidad de establecer directamente un

Concordato con la Santa Sede (74). Esta posibilidad concordataria, como parte integrante de la autonomía, fue una constante exigencia de los diputados nacionalistas vascos en estos primeros meses de la República, máxime cuando comprobaron la orientación que en materia religiosa tomaba el nuevo Estado. Pero, quien dirigía el socialismo vasco ya había advertido sobre la imposibilidad de tolerar que una parte del territorio español se convirtiera en un "Gibraltar vaticanista" (75), y en el mismo sentido se pronunciaron varios diputados de la mayoría (76). Precisamente, una de las principales reservas de los socialistas hacia la autonomía catalana fue el riesgo de que sentara un precedente que pudiera ser aprovechado por los vascos (77). La Constitución, al fijar en su artículo 14 que las relaciones entre Iglesia y Estado serían competencia exclusiva del poder central, hizo inviable el primer proyecto de Estatuto, aprobado meses antes en Estella, y de nada sirvieron los precedentes constitucionales invocados por los diputados vascos (78). Y cuando en Octubre de 1931 las Cortes aprobaron el artículo 26 de la Constitución, los nacionalistas acordarían el abandono de la Cámara hasta el final de los debates constitucionales.

Fue, en definitiva, la cuestión religiosa lo que

impidió un acuerdo inicial sobre la autonomía entre la coalición republicano-socialista y los nacionalistas vascos. Además, ha de tenerse en cuenta que el PNV se presentó en las Cortes de 1931 formando un mismo grupo parlamentario —el llamado vasco-navarro— con los tradicionalistas, lo que acentuaría aún más el carácter "derechista" y confesional de sus reivindicaciones autonómicas. Sin embargo, esta alianza parlamentaria con los tradicionalistas no duró mucho tiempo, pues pronto se planteó el conflicto insalvable entre lo que realmente interesaba a unos y a otros. Para los tradicionalistas, la autonomía tenía un carácter secundario, siendo sobre todo, un instrumento de lucha frente a la República; la defensa de la religión y de la institución monárquica eran sus objetivos primordiales. Por el contrario, los nacionalistas aceptaron desde un principio la forma republicana de gobierno, en la cual sus aspiraciones autonomistas, insatisfechas durante la Monarquía, podrían encontrar por fin acogida; la religión era para ellos uno de los "hechos diferenciales" del pueblo vasco (79). Estas divergencias desembocarían en la definitiva disolución del grupo vasco-navarro cuando los nacionalistas decidieron aceptar el proceso estatutario previsto en la Constitución para la preparación de un nuevo Estatuto, lo cual, para los tradicio-

nalistas, suponía una integración definitiva en la República. La ruptura tuvo lugar en la Asamblea de Pamplona, en junio de 1932, donde la mayoría de los municipios navarros decidieron desvincularse de ese proceso estatutario (80).

A partir de entonces, comenzó la soledad del nacionalismo vasco. Aislado de la derecha católica por el antiautonomismo de ésta y de la izquierda republicana por la cuestión religiosa, no pudo construir, ni a un lado ni a otro, esa red de intereses comunes que hubiera permitido la aprobación parlamentaria de la autonomía. Tras el éxito electoral de la derecha, y de los propios nacionalistas vascos, en noviembre de 1933, LERROUX había ofrecido apoyar el Estatuto a cambio del apoyo vasco para el Gobierno (81). Pero, como ya hemos visto, la CEDA no demostró en las Cortes la misma disposición que los socialistas en 1932 hacia la autonomía catalana y bloqueó los trámites para la aprobación del nuevo proyecto de Estatuto vasco. AGUIRRE escribiría quejumbrosamente sobre esta actitud de las derechas:

"Nada más llegar al poder su actitud ha sido la de colocarse enfrente de todo intento autonómico, mientras que las izquierdas siguen in-

cluyendo cada día con más fuerza los postulados autonómicos. Estas últimas los cumplieron con Cataluña. Parecía lógico que las derechas lo cumplieran con Euzkadi. Pero no. (...). ¿A dónde van estos hombres con tal insensata política?. Con Cataluña y Euzkadi enfrente no habrá jamás paz dentro del Estado español...

A Gil Robles le he dicho bastantes veces que contra el ideal renacentista no hay lucha posible. Él lo comprende. Ultimamente me dijo que nuestro problema era insoluble, pero que admite pactos de paz, los Estatutos. Ciertamente, pero su masa, cerrilmente patrioter, con esa incomprensión típicamente española, no sólo no admite la teoría, sino que arrastraría al Jefe si quisiera llevarla a la realidad...

Es necesario decirlo aun cuando lo que voy a afirmar choque, al parecer, en un católico: el Estatuto Vasco tendrá más dificultades cuanto más se acentúe el auge derechista, y tendrá más facilidades a medida que derezca aumentando la izquierda. Esta es nuestra tragedia. Por eso la responsabilidad de los hombres de la derecha de nuestro país se agiganta extraordinariamente..." (82).

Es opinión muy extendida que el PNV fue adquiriendo, durante la IIª República, un carácter de partido de centro, equidistante al mismo tiempo de la derecha y de la izquierda, y, precisando aún más, se ha llegado a ver en él una incipiente organización demócrata-cristiana que se encontró separada de la derecha católica del resto de España no sólo por la cuestión de las autonomías, sino también por otros aspectos sociales y políticos e, incluso, por la distinta forma de entender la religión (83). Sin

embargo, juicios semejantes parte de considerar el sistema de partidos de la IIª República en una única dimensión o línea derecha-izquierda, cuando la propia cuestión regional era determinante de que las rupturas de ese sistema de partidos se produjeran en planos distintos, adquiriendo un carácter multidimensional.

En efecto, lo verdaderamente importante no es que el PNV fuera un partido centrista, flanqueado a derecha y a izquierda por otras organizaciones, sino, más bien, que se tratase de un partido nacionalista en pugna, incluso dentro de su propio territorio, con otros partidos que no lo eran. Igual que ocurrió con la Lliga, lo que diferenció y aisló de un modo definitivo al nacionalismo vasco del resto de la derecha española no fue una concepción más avanzada de las relaciones socio-económicas, ni siquiera la distinta forma de entender las relaciones entre la religión y la política. ¿Por qué, si no, esas relaciones iniciales con los tradicionalistas?. Si sólo hubiera sido eso, tales diferencias podrían haberse diluido en una organización como la CEDA, lo suficientemente heterogénea como para permitirse un ala avanzada en las regiones más desarrolladas económica y culturalmente del país, igual que se permitía contar en sus filas con Manuel GIMENEZ

FERNANDEZ o con Luis LUCIA. Hablar de una democracia-cristiana en el País Vasco y de una derecha más conservadora en el resto de España es resignarse a no comprender todo el problema. Lo que distinguía, en definitiva, al nacionalismo vasco no era, ni más ni menos, que su nacionalismo.

La prueba es que, cuando el PNV sintió la necesidad de romper su aislamiento y enlazar con otras fuerzas parlamentarias, se dirigió preferentemente hacia aquellos grupos que, ya fueran de derechas o izquierdas, se caracterizaban también por su autonomismo. Fue la formación de un frente parlamentario común con los partidos catalanes el intento en el que trabajaron con mayor insistencia los hombres del PNV. Y lo curioso del caso es que, para ello, no hicieron demasiados distinguos entre la Lliga y la Esquerra. Si, durante el primer bienio de la República, AGUIRRE había ofrecido a COMPANYS la constitución de un frente autonomista, que éste no aceptó confiando más en sus acuerdos con la izquierda gubernamental, en 1933, tras el éxito de la Lliga en las elecciones parlamentarias, se dirigiría a CAMBO para formularle idéntica proposición recibiendo también una respuesta similar (84).

Reafirmando estos propósitos de "solidaridad nacionalista", la política parlamentaria de los "solitarios" del PNV se caracterizó por su apoyo constante a los catalanes, buscando con ello un apoyo recíproco. En 1932, ante la discusión del Estatuto Catalán, AGUIRRE fijó la postura de los diputados vascos en las Cortes en los siguientes términos:

"No podíamos permanecer ausentes de este debate, porque nuestra aspiración vendrá también concretada en un Estatuto, y, por consiguiente, a la minoría vasca y a la minoría catalana en estos momentos nos une un mismo ideal...

Catalanes: contad con nuestra adhesión sincera y entusiasta. Hoy se discute vuestro Estatuto; mañana estará aquí el nuestro; todo ello para bien de todos y de la República, que ha sabido, por primera vez en la Historia moderna de España, y quiero aquí subrayarlo, abrir este cauce jurídico a la libertad, de tal manera que ella apreciará por el fruto su propio acierto, que se desvirtuaría si ese cauce jurídico, una vez abierto, se cerrara. (Aplausos en las minorías vasconavarra y catalana)." (85).

Y más tarde, en 1934, cuando, con motivo del conflicto de los rabassaires, la Esquerra decidió abandonar las Cortes, lo mismo hicieron los nacionalistas vascos en apoyo de los "afanes autonómicos" del Gobierno de la Generalidad (86). Para el PNV se trataba básicamente de un conflicto de atribuciones entre el poder central y una región



autónoma. Por ello, los vascos reprocharían a la Lliga su postura, que, en lugar de defender la autonomía de Cataluña, se había colocado junto al Gobierno de Madrid, esto es, que, moviéndose en un plano distinto, había concebido y presentado el enfrentamiento como un conflicto entre la derecha y la izquierda.

Sin embargo, todos esos intentos para la formación de un bloque parlamentario de signo autonomista con los partidos catalanes fracasaron, porque éstos, como ya vimos, optaron por alianzas parlamentarias a niveles distintos. Ahí radicó precisamente la distinta suerte en las Cortes del Estatuto vasco y del Estatuto catalán.

En resumen, el ejemplo de la IIª República española nos confirma que el mayor entorpecimiento para la adopción de decisiones favorables a las autonomías regionales, y para el posterior funcionamiento de estas autonomías, radica en el control del juego político, en los núcleos territoriales que reivindican la autonomía, por fuerzas políticas "especializadas" distintas a las del resto del país: los partidos nacionalistas o autonomistas, con cuya aparición y consolidación se añade una nueva línea o nivel de ruptura al sistema de partidos. En una situación de este

tipo, la única solución posible está en absorber ese con  
flicto autonomistas-unitarios mediante el entrecruza-  
miento de los intereses comunes a ambos, esto es, subor-  
dinando dicho conflicto al alineamiento derecha-izquierda.  
Precisamente eso es lo que intentó AZAÑA durante su estan-  
cia en el poder y lo que, en la medida que se consiguió,  
permitió la aprobación del Estatuto de Cataluña en 1932.  
Según vimos, tras ese intento estaba también el de inte-  
grar a los nacionalistas catalanes de izquierdas en una  
gran Federación de toda la izquierda republicana. Con ese  
planteamiento, se identificaron el objetivo de la autonomía  
catalana con el resto de los objetivos de la coalición gu-  
bernamental, diluyendo en esta identificación las diferen-  
cias entre la izquierda autonomista y la unitaria y consi-  
guiendo que el sistema de partidos funcionara en un plano  
o dimensión única. Ello permitiría, como veremos más adelan-  
te, que el Gobierno estuviera en condiciones de ejercer supri  
macía funcional en los mecanismos parlamentarios, orientan-  
do éstos hacia las decisiones favorables a la autonomía ca-  
talana. Pero, por otra parte, justamente por las mismas ra-  
zones, una operación similar no pudo realizarse durante el  
primer bienio en el País Vasco, donde el enfrentamiento a  
nivel regional entre nacionalistas y socialistas y el cru-  
ce de la cuestión regional con la cuestión religiosa deter

minaron una acción gubernamental adversa a los propósitos estatutarios de los vascos.

Por el contrario, tras la victoria del centro-derecha en las elecciones parlamentarias de 1933, tuvo lugar un proceso inverso al anterior, lo que impediría tanto el desarrollo de la autonomía catalana como de la vasca. Al haberse identificado durante el período anterior la política favorable a las autonomías regionales con la política general de la izquierda republicana, la reacción frente a ésta supuso también una reacción frente a aquélla. Ya vimos cómo, durante los debates del Estatuto catalán, los ataques a éste fueron en realidad ataques dirigidos contra el Gobierno de AZAÑA. Dentro de los propósitos revisionistas de la coalición que accede al poder en 1933 estaba también, por consiguiente, la revisión de la anterior política regional. Este centralismo por reacción impidió lo que hubiera supuesto la consolidación definitiva de las autonomías regionales y un proceso de concentración de fuerzas políticas a nivel nacional: que, del mismo modo que la izquierda había llegado a un acuerdo con la Esquerra, la derecha lo hiciera con la Lliga y el PNV. Sin embargo, este acuerdo no llegó. El conflicto derecha-izquierda no integró ahora, como lo había hecho en el bienio

anterior, al conflicto autonomismo-centralismo y las derechas autonomistas, en lugar de conectar con las del resto de España por lo que ambas tenían de derecha, no lo hicieron por lo que unas tenían de centralistas y otras de autonomistas.

De esta forma, la falta de un acuerdo entre la CEDA y la Lliga impediría, según vimos, que la autonomía catalana pudiera sobrevivir a la sublevación de 1934; en lugar de ofrecer como alternativa al Gobierno autónomo de la izquierda, un Gobierno autónomo de la derecha, como propuso CAMBO en diciembre, se prefirió la suspensión de la autonomía. La actitud de la propia Lliga, cuando meses antes había inclinado al poder central contra las instituciones de la región autónoma, había sido decisiva, pues determinó que el entrecruzamiento de intereses entre la derecha regional y la del resto de España operara entonces contra la autonomía de Cataluña. El comportamiento de la Lliga en el conflicto de los rabassaires fue, en este sentido, paralelo al de los socialistas vascos durante el bienio anterior, cuando presionaron al poder central para actuar contra unos autonomistas que eran sus adversarios políticos en la región.

De esta forma, las diferencias entre la derecha centralista y la regionalista permanecieron intactas, e incluso se agudizaron, con lo que el sistema de partidos volvió a su multidimensionalidad inicial. En efecto, se produjo entonces un desfase entre el enfrentamiento de la mayoría gubernamental y la oposición, de una parte, y de los bloques autonomistas y unitarios, de otra. Y no solamente se trataba del conflicto entre organizaciones autonomistas y centralistas, sino que el enfrentamiento tendría lugar también dentro de unas mismas organizaciones, moderadamente en la CEDA y acentuadamente en el descompuesto partido radical. Ello, como veremos a continuación, inclinaría a los Gobiernos del segundo bienio, fragmentadas las fuerzas políticas que los sostenían en esos dos planos, a adoptar posturas más bien inhibitorias en las decisiones sobre la cuestión regional, las cuales quedaron abandonadas a la pura dinámica parlamentaria. Los Gobiernos no podían ejercer así su primacía funcional en sus relaciones con el Parlamento. Quizás analizando uno por uno los sentimientos de los diputados, resultaría que la mayoría gubernamental no era más antiautonomista de lo que, con ese mismo análisis individual, hubiera resultado ser la mayoría encabezada por AZAÑA dos años antes. Pero, mientras el antiautonomismo de entonces había sido en buena parte taponado por las razones

antes expuestas, el de 1934 pudo manifestarse en las Cortes con toda su amplitud mientras los Gobiernos asistían pasivamente al espectáculo. De esta forma, el Estatuto Vasco se congelaría en las Cortes y el problema catalán, tras los sucesos de octubre, encontraría "solución" en una fórmula híbrida claramente atentatoria para la autonomía, aunque tampoco se sustituía ésta por un régimen opuesto o distinto, cuya iniciativa fue ajena al Gabinete de LERROUX que entonces ocupaba el banco azul. A examinar precisamente la influencia de las intervenciones e inhibiciones gubernamentales en las Cortes en torno a la cuestión regional van dirigidas las páginas que siguen.

b. La acción parlamentaria de los Gobiernos.

Que la competencia de las Cortes era plena y exclusiva para las decisiones que afectaran a la cuestión regional, fue un principio afirmado constantemente durante la IIª República. Ya vimos cómo tal principio tuvo su origen en el Pacto de San Sebastián, donde el acuerdo logrado no fue más allá de remitir las reivindicaciones de los regionalistas a unas futuras Cortes Constituyentes. Precisamente, durante los primeros meses del nuevo régimen, uno

de los reproches que, con mayor insistencia, se formularon a los regionalistas, especialmente a la Esquerra, fue la "deslealtad" de determinadas actitudes suyas en cuanto suponían una política de hechos consumados antes de que las Cortes entraran en acción. En este sentido, el Gobierno provisional procuró escrupulosamente evitar decisiones que pudieran prejuzgar las que, en el futuro, había de adoptar el Parlamento (87). Posteriormente, sería la Constitución la que, en su artículo 12, estableciese como requisito, para los Estatutos de autonomía, su discusión y aprobación por las Cortes, así como, en su artículo 15, la plena libertad de éstas para graduar, en cada caso concreto, las concesiones que se harían a las regiones autónomas. Y, por último, el artículo 18 del Estatuto de Cataluña, tras una penosa discusión, recogería igualmente la exigencia del acuerdo de las Cortes para su propia modificación.

La concesión, modificación o revocación de las autonomías fue, por consiguiente, considerada como un acto exclusivo de la soberanía parlamentaria, frente a aquellos que, en términos federalistas, pensaban que se trataba más bien de un "pacto" entre el poder central y la región autónoma. Sentado ese principio normativo, lo

que, sin embargo, nos interesa aquí especialmente es el análisis de su puesta en práctica. En el capítulo anterior, ya se expuso cómo todo régimen parlamentario lleva implícito un predominio funcional de los Gobiernos, hasta el punto que, situaciones consideradas como de excesivo parlamentarismo, pueden ser interpretadas como consecuencia, y no causa, de parálisis gubernamentales. En efecto, si no nos limitamos a afirmar que, durante la IIª República española, las Cortes absorbieron todas las decisiones referentes a la cuestión regional, e intentamos estudiar cómo se adoptaron efectivamente estas decisiones, comprobaremos que la actitud de los Gobiernos en sus relaciones con la Cámara, controlando, en mayor o menor medida, la acción de los partidos de la mayoría parlamentaria y utilizando los instrumentos procesales con los que a priori se contaba para la dirección de los procesos parlamentarios, fue un elemento básico para las decisiones.

La suerte de la cuestión regional, a su paso por las Cortes, estuvo en función del intervencionismo parlamentario de los Gobiernos. Cuando éstos se inhibieron, aumentaron los obstáculos, los procesos decisio-  
nales se retardaron y, en definitiva, asomaron la inco-



herencia y las contradicciones entre los diferentes aspectos de la decisión.

Hay un primer dato que apoya esta influencia de la acción gubernamental. Analizando, por ejemplo, todo el largo proceso parlamentario que desembocó en la aprobación del Estatuto de Cataluña, descubrimos en las intervenciones de los enemigos del Estatuto el claro objetivo táctico, al margen de cuales fueran sus razonamientos de fondo, de conseguir la abstención del Gobierno en los debates. Para ello, se procuraba, en primer término, que saliesen a la luz y tomaran estado parlamentario las divergencias que, en el seno del Gobierno y de su mayoría, existían en torno a la cuestión catalana. Véanse dos muestras. Una de Miguel MAURA:

"El Sr. Azaña, en el discurso del otro día, aseguraba firmemente que el criterio que él sustentaba ahí era la declaración solemne que, en nombre de todos los partidos adscritos al Gobierno, en nombre de la comunidad gobernante, podía hacerse... Y he visto, por ejemplo, que el partido radical socialista se reunía un día y otro y que se daba la noticia de que este partido había delegado en el Sr. Domingo su representación con relación a esta materia... Luego he seguido con gran atención todas las reuniones del partido radical socialista y declaro que no he visto que hubierais tomado ningún acuerdo definitivo con respecto a ninguno de los puntos fundamentales del Estatuto, y a nosotros llegó, como rumor de pasillos, que se habían nombrado ponencias, las

cuales todavía no han dictaminado. Y si esto es así, no es verdad que el partido radical socialista tenga adoptada en este asunto una posición concreta y definida. Del partido socialista no lo sé; si lo supiera lo diría lo mismo; y no lo sé porque lleva con mucho más sigilo sus reuniones. Pero lo cierto es que la afirmación del señor Presidente del Consejo de Ministros respecto de que todos los partidos republicanos representados en el Gobierno no están acordes con todas y cada una de las manifestaciones que S.S. hizo, yo, sin ofenderle, y pidiéndose incluso perdón, me permito dudarla." (88).

Y otra de LERROUX:

"¿Pero es que todas las minorías a quienes representa el Consejo de Ministros, entre sí están de acuerdo?. No me importaría que se levantasen voces a decirme que sí, porque la realidad está por encima de esas voces y la realidad la tenemos en el propio partido socialista. Yo, que tengo una consideración altísima a las condiciones del Sr. Cordero (89) y leo lo que escribe, ayer leía un artículo suyo en que, hablando de esto, se expresaba..., con relación a algunos de los puntos que abarca el Estatuto, en los mismos términos que estoy expresando yo, probablemente plagiando lo que él ha escrito. Pero, además, está muy reciente un documento que se ha publicado, en el que una porción de organismos de juventud socialista, de entidades socialistas, manifiesta su disconformidad con el Estatuto en lo que se refiere a la cuestión de la enseñanza.

(...), y bien ¿no está arguyendo eso que en el partido socialista mismo, precisamente en aquello que es el aliento, el impulso de todos los partidos, en la juventud, hay una disconformidad?. Pero por esto, ¿quiere decir que va a

abrirse una crisis gubernamental?. ¿Cómo habría de abrirse si no se ha abierto ya cuando ayer mismo el señor presidente del Consejo de Ministros desautorizaba al ministro de Obras Públicas (90), que por la mañana había hecho unas declaraciones en los periódicos en las que se manifestaba más cerca de mi opinión que de la opinión del Consejo de Ministros? (91).

Por otra parte, la intervención del Gobierno tras el telón de las sesiones, estableciendo acuerdos con los catalanes que hicieran viable la tramitación parlamentaria de los puntos más conflictivos, era presentada como un "juego sucio" que iba en menoscabo de la soberanía de las Cortes ante los problemas que se debatían:

"... los ciudadanos españoles, el martes por la mañana nos enteramos siempre de lo que va a pasar la semana siguiente, porque estos caballeros (Señalando a la minoría catalana) han ido a Barcelona, se han reunido y allí han decretado, y lo que allí se decreta aquí se cumple. (Muy bien.- Muy bien.- El Sr. Ballester: Eso es ofender a la Cámara.) Eso es decir la verdad, y en decir la verdad no hay ofensa para nadie.

"... se va a confeccionar el Estatuto de Cataluña en contra de una serie de partidos republicanos que representan en España tanto como estos señores de Cataluña, nada más que porque la imposición de estos señores obliga al Gobierno a seguir su pauta, en vez de buscar términos de concordia entre todos los partidos republicanos y toda la Cámara..." (92).

"Una de las cosas que más me han dolido -sin ceramente lo digo, señores catalanes- es ver esa especie de terrorismo parlamentario que vosotros habéis entronizado aquí y que consiste en que cuando se van a desviar lo más mínimo vuestra voluntad o vuestro capricho, aparecen en conciliábulo los catalanes con el Gobierno, o con quien sea, y en el acto tienen paso franco vuestras aspiraciones, pase lo que pase, y eso es lamentable para vosotros y para nosotros. (Muy bien.- Fuertes rumores.- El Sr. Companys: Eso es una ofensa.- Varios señores diputados: Eso es la verdad.)" (93).

En el mismo sentido, a propósito de la presencia de un ministro catalán en el Gobierno, CARNER, se intentaría hacer ver a los diputados la incompatibilidad entre tal presencia y su anterior participación en la elaboración del proyecto de Estatuto de la Generalidad (94). Otro aspecto de la misma estrategia, tan viejo como el régimen parlamentario mismo, consistía en criticar la disciplina a que se encontraban sometidos los grupos de la mayoría, denunciando cómo las directrices gubernamentales violaban la conciencia individual de los diputados. Se Reclamaba la libertad de obligaciones partidistas para éstos a fin de que brotase sin cortapisas lo que se consideraba estado de hostilidad latente al Estatuto. Así, por ejemplo, UNAMUNO acusaba:

"... la disciplina de partido termina siempre

donde empieza la conciencia de las propias convicciones, y yo digo que tan desdorado es para los que rindan así su conciencia contra su convicción, y son varios los que me lo han dicho, como para los que acepten este voto." (95).

"... si creo tener alguna autoridad es por representar una gran parte de opinión española, de la España entera y no partida, y me temo que si los partidos se empeñan, que creo que no, en hacer cosas de ideología y de disciplina de problemas en que eso no puede hacerse, corren el riesgo de cambiar de sexo; es decir, de convertirse de partidos en partidas, lo cual sería muy peligroso." (96).

Y, asimismo, se denunciaban como restrictivas de la libertad de los diputados, todas aquellas medidas procesales que adoptase el Gobierno para acelerar los debates y evitar los entorpecimientos sistemáticos:

"... esas sesiones nocturnas que se anuncian, a las minorías poco numerosas, como me pasa a mí con respecto de mis compañeros, nos impiden ejercitar los derechos reglamentarios. (...). Como impedís la defensa de mi derecho, el acto soberano que habéis realizado hoy se traduce jurídicamente en colocarme a mí, modesto diputado (97), en la imposibilidad de defender mi derecho, y eso de impedir a uno que se defiende, en Derecho penal se llama alevosía. De manera que este Estatuto lo vamos a discutir con alevosía, y como lo vamos a discutir por la noche, con nocturnidad. Naturalmente que desde el momento en que vosotros nos echáis encima todo vuestro poder, nosotros reivindicaremos todo nuestro derecho...

El pueblo español es muy sensible a las iniqui

dades, a las injusticias y a los abusos, y el abuso que estáis cometiendo con nosotros y conmigo no os aprovechará, señores catalanes, señores ministeriales de Maciá." (98).

Contrastando con toda esta ofensiva dirigida a debilitar la homogeneidad y disciplina de la mayoría y, consiguientemente, la acción parlamentaria del Gobierno, lo que deseaban fervorosamente los partidarios del Estatuto era, por el contrario, un mayor protagonismo gubernamental en las Cortes. De esta forma, COMPANYS, tras confesar "cierto desaliento" que causaba a los republicanos de Cataluña el camino que iba tomando la discusión del Estatuto, manifestaría sus deseos de que el Gobierno utilizara menos sus frenos y no estuviera tan condicionado por el propósito de contar con el asentimiento de fuerzas extragubernamentales:

"Vaya por delante que yo reconozco el extraordinario esfuerzo, la gran abnegación, el espíritu de sacrificio del señor Azaña, de lo que guardaremos memoria en nuestra conducta política futura; pero acuciado el Gobierno por extraños y por propios, parecía que abandonaba aquella espléndida perspectiva, aquella playa que juzgó tan venturosa y que dejaba que el barco fuese a la deriva, en un diálogo o en una discusión propicia a las sorpresas y a las casualidades, para llegar a puerto, sea el que fuere, mientras se tocase tierra.

El Sr. Azaña, en su discurso, parecía levantar

la bandera de las izquierdas hacia una nueva concepción estatal, hacia una transformación completa del sistema político, para ir a una España nueva y gloriosa... Pero el Gobierno ha querido buscar para este problema las máximas asistencias..., esto ha sido un error de táctica y un error de concepto indiscutible." (99)

Quiere todo ello decir que en la acción parlamentaria del Gobierno percibieron, unos y otros, el elemento de mayores consecuencias en el proceso decisonal de las Cortes. Efectivamente, los mayores riesgos parlamentarios para el Estatuto radicaban en la ausencia de un control del Gobierno sobre los grupos que componían la mayoría y sobre los aspectos procesales de los debates. ¿Cuáles fueron las consecuencias de esta ausencia, en la medida que se produjo?.

En primer lugar, el aflojamiento de la disciplina de los grupos parlamentarios supuso lógicamente el despertar de todas las posturas contrarias a la autonomía catalana, que estaban latentes en varios sectores de la mayoría gubernamental y que, según hemos visto, se intentaban absorber dentro de la política general del Gobierno. Durante todo el bienio azañista hubo, concretamente, un partido cuyo rápido crecimiento, hasta el punto de ser el segundo soporte en importancia numérica del

Gobierno, fue acompañado de un enorme debilitamiento de su disciplina interna. Nos referimos al partido radical-socialista. Fue una constante que los dos ministros Marcelino DOMINGO y Alvaro DE ALBORNOZ, a él pertenecientes, se mostrasen incapaces de lograr que las orientaciones que iba fijando el Gobierno fueran aceptadas por la minoría parlamentaria del partido. Y así, en lo que se refiere al Estatuto catalán, los diputados radical-socialistas reclamaron, y ejercieron, una completa libertad de acción, que, en ocasiones, llevaría a alguno de ellos a adoptar posturas claramente opuestas a la política del Gobierno (100).

Las discrepancias dentro del radical-socialismo en torno a la cuestión regional eran tan evidentes como en cualquier otro partido de la mayoría, pero en él tales discrepancias no fueron objeto de una depuración previa a los debates, siendo precisamente en el salón de sesiones de las Cortes donde afloraron con toda su intensidad (101).

Otra manifestación de indisciplina parlamentaria, no menos relevante por menos perceptible, fue el abstencionismo. Dentro de la minoría socialista, espe-



cialmente, fue frecuente el caso de diputados que abandonaban las Cortes, cuando, sin poder superar su íntima aversión al autonomismo, se veían ante el riesgo de romper la disciplina del partido y, en general, de la mayoría. Estas actitudes encontraron además un respaldo desde el banco azul, donde los ministros socialistas exhibieron una postura claramente abstencionista ante el Estatuto catalán. Ni LARGO CABALLERO, ni PRIETO, ni DE LOS RÍOS tuvieron una sola intervención a lo largo de los cuatro meses que duraron los debates y, asimismo, fueron frecuentes sus ausencias en el momento de las votaciones. En especial, fue significativa la actitud del Ministro de Instrucción Pública, que ante el problema de la enseñanza, el punto más controvertido del Estatuto y donde el Gobierno encontró mayores dificultades, guardó un mutismo absoluto, a pesar de los constantes requerimientos que se le hicieron desde todos los sectores de la Cámara, sobre todo por los adversarios del Estatuto que conocían su insatisfacción ante la fórmula del dictamen (102).

En segundo término, al fallar la disciplina de los partidos de la mayoría e, incluso, de los propios miembros del Gobierno, fue sustituida, en parte, por una

compleja red de relaciones personales, de un carácter no exclusivamente político, a través de la cual ciertos diputados ejercían una influencia sobre la Cámara que venía a reemplazar la influencia no ejercida de la élite gubernamental. El principio del elitismo funcional del Parlamento continuaba así vigente aunque se produjera la sustitución parcial de una élite por otra de carácter distinto. Es destacable, en ese sentido, la acción parlamentaria de algunos intelectuales de prestigio que, sin contar con el respaldo de grandes formaciones políticas, tuvieron una considerable capacidad de movilización dentro de las Cortes. Ante el Estatuto catalán hubo especialmente tres de estos intelectuales cuyas actitudes marcaron pautas al comportamiento de otros muchos diputados: ORTEGA Y GASSET, SANCHEZ ROMAN y UNAMUNO. Los límites exactos de su influjo son difíciles de precisar, pero, en cualquier caso, es evidente que fue uno de los obstáculos mayores que el Gobierno y los diputados catalanes encontraron en la tramitación parlamentaria del Estatuto. Ello por dos razones: primeramente, porque sus argumentos aparecían desprovistos del interés político de un partido concreto y fundados únicamente en los más "altos" valores de la cultura o del derecho; en segundo lugar, a causa precisamente de ese "desinterés" político, su influencia se ex

tendía indiscriminadamente al interior de varios grupos, ya fueran gubernamentales o de la oposición, siendo muy difícil de contrarrestar sus efectos.

Las modificaciones más importantes que se introdujeron en el Estatuto en relación a los primitivos dictámenes de la Comisión, apoyados por el Gobierno, fueron siempre conseguidas a iniciativa de estos hombres. Sus propuestas tenían siempre mayores posibilidades de éxito que las planteadas por los portavoces de los partidos de la oposición. Estas últimas podían combatirse in extremis con la fuerza de los votos, aquéllas no. Recuérdese, por ejemplo, cómo ya en los debates constitucionales fue precisamente ORTEGA quien consiguió suprimir de la Constitución la definición de la República como un Estado "de tendencia federal" (103). La preocupación del Gobierno ante todo este fenómeno ha quedado recogida sin ambages en el Diario de su Presidente. Refiriéndose a SANCHEZ ROMAN, escribe de "los diputados a quien maneja Felipe y mediante los cuales pretende operar en el interior de los grupos" (104), y de su creencia en que la actitud contraria a las autonomías de destacados líderes parlamentarios, como Miguel MAURA o PRIETO, venía deter-

minada por sus relaciones con aquél:

"Maura había hablado con Sánchez Román, cuyo criterio en este punto es conocido y estaba influido por él. No lo estaba menos Prieto, que siente por Felipe la sumisa admiración de Calibán por Próspero. No es que Prieto haya obrado por encargo, ni siquiera por incitación directa, de Sánchez Román; pero es indudable que, viéndose a diario, como se ven, la opinión de Felipe ha soliviantado el enojo de Prieto y le ha animado a lanzarse por un camino que tal vez no habría tomado en otro caso. El influjo de Sánchez Román sobre la conducta de Prieto aparece en otro síntoma que se ha declarado en el consejo de hoy...

Mientras le hacían argumentos para que retirase la dimisión, Prieto ha dicho que antes de venir al Consejo había ido a casa de Sánchez Román, a contarle el caso, y que Felipe le había aconsejado que mantuviese su resolución. El consejo es notable, y da que pensar, porque Sánchez Román no ignora que la retirada de Prieto sería la caída del Gobierno." (105).

En cuanto a ORTEGA, en un acuerdo con él veía AZAÑA el medio de remontar alguno de los aspectos más espinosos del Estatuto, en especial el relativo a la enseñanza, ante los cuales había manifestado el filósofo su oposición en las Cortes obteniendo un amplio eco. De tal acuerdo dependía, en buena parte, según AZAÑA, la suerte final de estos puntos y a conseguirlo se dedicó en reuniones preparatorias de los debates que se sucedían en las Cortes. Pero, para llegar a acuerdos con la élite de los

intelectuales, era necesario utilizar también el mismo tipo de relaciones que ellos empleaban para ejercer su influencia en el Parlamento. De esta forma, es interesante comprobar cómo AZAÑA habría de recurrir a ciertos intermediarios -BARNES, JIMENEZ FRAUD, DE LOS RIOS, etc., nombres todos ellos vinculados a la Institución Libre de Enseñanza, aunque en distintas posiciones políticas- en sus contactos con ORTEGA (106). Así se cerraba un circuito de relaciones políticas, absolutamente ajeno al imaginable en un sistema de partidos disciplinados y claramente diferenciados.

La preocupación de los diputados catalanes ante los efectos de las actitudes antiautonomistas de los intelectuales, tampoco fue menor, y quedó resumida en una intervención de Amadeu HURTADO al discutirse la totalidad del proyecto de Estatuto. Es curiosa la táctica seguida en esta ocasión por HURTADO, pues comenzaría hablando elogiosamente y con emoción de los profesores castellanos que, a principios de siglo, habían mantenido una actitud favorable y comprensiva hacia las reivindicaciones catalanistas. Recordó a SALMERON y a Gumersindo DE AZCARATE y su participación en el movimiento de Solidaridad Catalana.

Pero lo más significativo fue una larga cita de GINER DE LOS RIOS, en la que éste manifestaba su confianza de que "el renacimiento de España" comenzaría a partir de la "energía creadora" de Cataluña, animándola a una afirmación "con valentía de su personalidad". La intención de HURTADO era mostrar la contradicción de esas actitudes de los "maestros" con las que ahora venían a adoptar los "discípulos":

"... en el momento mismo en que se realiza el sueño de aquellos grandes universitarios, los más ilustres representantes en su época de la Universidad castellana, de la Universidad de Madrid, es curioso que, por una paradoja singular, por un azar del destino, se levante en estos bancos la misma Universidad, con sus ilustres representantes actuales, para intentar un gesto como de volvernos la espalda, después de un acto reverencial en que es difícil distinguir lo que hay de ironía y de respeto."

La causa era achacada, provocativamente, por HURTADO a un insuficiente republicanismo y a ciertos resabios monárquicos, así como a la incapacidad de los intelectuales para sustraerse a la presión de ciertas protestas populares contra el Estatuto:

"... los universitarios actuales..., aunque realmente han contribuido con eficacia y con espíritu de sacrificio, que son acreedores a

la admiración y al aplauso de todos, a la caída de la monarquía, no han podido desterrar del todo la influencia de purísimos afectos familiares que se educaron y se formaron en el culto de un sentimiento dinástico. Aquellos viejos profesores salieron a la calle en busca de un alma popular para modelarla con su corazón e inteligencia; los universitarios de ahora, encerrados otra vez en su torre de marfil, se asomaron a la calle atraídos por el vocerío popular, y por un impulso generoso de su conciencia se incorporaron al tumulto.

A mí no me extraña por esto que los viejos profesores marcasen un rumbo y creasen un ideal en contra de los prejuicios ancestrales de la multitud, mientras que ahora los nuevos profesores, incorporados al tumulto popular, sucumban a la influencia de aquellos mismos prejuicios."

Y tras la crítica severa, un llamamiento a la rectificación de las primeras actitudes, para que la influencia parlamentaria que venían ejerciendo los intelectuales tuviera lugar en la dirección favorable al Estatuto:

"Amigo Sr. Ortega y Gasset: yo espero que su señoría, respondiendo a los altos deberes de su jerarquía intelectual, rectificará su posición. En la Universidad castellana, en la Universidad de Madrid, que con tanto honor y con tanta gloria su señoría representa ante nosotros y ante el mundo, encontrará los vestigios del sendero que dejaron aquellos viejos profesores, y, si le sigue, tengo la seguridad -pues está más espléndidamente dotado que los otros- de que podrá dar un nombre y una dirección a una acción fecunda para el renacimiento de nuestra España."  
(107)

También la denuncia de la presión de la élite intelectual sobre las Cortes contra la proyectada autonomía catalana sería el motivo principal de una intervención de Ventura GASSOL, Consejero de Cultura de la Generalidad, en respuesta a otra de UNAMUNO, en la que éste se había pronunciado sobre el status de la lengua catalana:

"¿Es que os habéis dejado contagiar por este tono de suficiencia, de magister dixit, con que hablan ciertos intelectuales en esta Cámara, que hacen presentir, y muchas veces lo dicen directamente las dudas que tienen sobre la capacidad, ya sea intelectual, Sr. Unamuno, ya sea política, de los catalanes para regir nuestras instituciones?.

(...)

... algunos de vosotros que, por razón de la alta significación que tenéis entre los intelectuales españoles, deberíais ser los que mejor comprendierais este aspecto sagrado que tiene para Cataluña, como para todos los pueblos que tienen una personalidad inconfundible y son conscientes de ella. Vosotros sois, y habéis sido aquí, los menos comprensivos, y gracias a vosotros... que fuese una minoría la que hubiera hecho prevalecer su criterio en contra de la mayoría."

Y para finalizar, la amenaza del juicio futuro de la Historia:



"Dirán que los únicos que han sido un obstáculo, los únicos que han sido un peso muerto, que han retrasado el ritmo que había venido iniciado con tacto en la proclamación de la República, han sido ciertos intelectuales en las Cortes de España.

(...), dirán de estos 'ciertos intelectuales' que han sido el único obstáculo, los que han hecho la única obstrucción, al lado -¡oh sarcasmo!-, por aquellas coincidencias que uno no se explica, de los defensores de March y de Iglesias (108), de hombres como Royo y de estas derechas tan obstruccionistas, tan monárquicas y tan retardarias." (109)

Estas últimas palabras de GASSOL pueden servir precisamente para recordar otro de los peligros que se cernieron permanentemente sobre el Estatuto y, también, como veremos más adelante, sobre la Reforma Agraria: la obstrucción llevada a cabo por algunos sectores minoritarios. El llamado grupo agrario destacó sobre todos en la utilización de los resortes reglamentarios para provocar un alargamiento y complicación de los debates. Un diputado de este grupo, Antonio ROYO VILLANOVA, llegaría hasta el virtuosismo en esa técnica de la obstrucción tratando de frenar los avances del Estatuto, adquiriendo una gran popularidad en todo el país entre los partidarios de la causa unitaria o centralista (110). No hubo, por su parte, el menor recato en anunciar a las Cortes sus propósitos obstruccionistas:

"... aun cuando nadie impugne el Estatuto más que yo, he examinado sus artículos, he medido mis fuerzas y mis recursos y he podido observar que tengo cuerda hasta el día de Todos los Santos. Espero, pues, que tendremos vacaciones y que volveremos en octubre después de haber consultado con nuestro descanso veraniego, a discutir con toda calma. Estos señores catalanistas, que han esperado su libertad desde Felipe V, bien pueden esperar unos meses más!. (111).

Y días más tarde, incluso la fecha de Todos los Santos le parecería demasiado pronto:

"Yo no pierdo el tiempo; no sé si lo perderéis vosotros, pero el país no lo pierde. (Rumores.- El señor Saborit: ¿Qué sabe S.S. del país?).  
 :Pues no tengo que decir pocas cosas! Tengo que llegar a Navidad para exponer todas las cosas que tengo que decir. Señores diputados, podéis ir a pasear al Prado y yo me quedaría aquí con los taquígrafos; yo no os retengo aquí." (112)

Junto a esta obstrucción sin disimulo, se produjo también otra más sutil, menos confesada, pero también efectiva, llevada a cabo por los radicales, consistente en una acumulación de enmiendas ante cada artículo y en una discusión exhaustiva de las mismas. Pero, al margen de las modalidades de la obstrucción, ésta poco hubiera logrado de no ser por cierta inhibición del Gobierno en utilizar las armas procesales de las que estaba provisto

por el Reglamento para situaciones similares. Efectivamente, según el Reglamento de las Cortes Constituyentes, cabía la posibilidad de "guillotinar" los debates. Y, sin embargo, nunca, durante la discusión del Estatuto, llegó a utilizarse tal recurso, ante el temor del Gobierno a ser acusado de limitar la libre acción de los parlamentarios en un tema vital para la organización del Estado:

"Respecto del atasco del trabajo parlamentario -escribe AZAÑA en julio de 1932-, solamente puede hacerse presión para acelerar la ley Agraria, pero no el Estatuto, al que quiero dar toda la calma posible, aunque dure un año." (113)

Todo esto representa una cara de la moneda: las dificultades que encontró en las Cortes el Estatuto de Cataluña como consecuencia, de una parte, de las quiebras en la relación entre Gobierno y mayoría parlamentaria a través de la disciplina de los grupos que la componían y, de otra, de las inhibiciones gubernamentales para emplear todos los instrumentos de que se disponían para la dirección de la actividad parlamentaria. Trataremos a continuación de cómo, por el contrario, en la medida que se dieron las circunstancias opuestas, es decir, control e intervención del Gobierno, el proyecto de autonomía catalana

fue viable y lograría finalmente su aprobación.

En este sentido, puede comprobarse cómo las decisiones parlamentarias favorables a la autonomía en los puntos más críticos, fueron siempre precedidas de una intervención del Gobierno y, especialmente, de quien se encontraba a su cabeza. Ya, al discutirse la Constitución, las fórmulas autonómicas finalmente aceptadas por las Cortes fueron las defendidas vigorosamente por ALCALA-ZAMORA, que, previamente a los debates, había negociado personalmente la conciliación entre las posturas encontradas de los catalanes y las de la Comisión parlamentaria. Al llegar a las Cortes el Estatuto de Cataluña, fue el discurso de AZAÑA sobre la totalidad del proyecto el que despejaría el camino y, de ahí en adelante, sería el principal punto de referencia para las intervenciones de partidarios y adversarios de la autonomía. En otras dos ocasiones posteriores, ya discutiéndose el articulado, intervino decisivamente el Presidente del Consejo en las Cortes. La primera, ante el problema de la enseñanza universitaria, que amenazaba con un callejón sin salida entre aquellos que sostenían la Universidad única bilingüe (114) y los defensores de la doble Universidad -una estatal y la otra catalana- (115), para patrocinar la fórmula, fi-

nalmente aceptada, de la Universidad autónoma (116). La segunda, ante el problema de la Hacienda de la región autónoma, aprovechándose, igual que lo haría con la Ley de Reforma Agraria, de la reacción política suscitada por la sublevación de Sanjurjo para provocar una aceleración de los debates, frente a los que, esgrimiendo razones técnicas, eran partidarios de su aplazamiento (117).

Pero todas estas intervenciones parlamentarias de poco hubieran servido, de no ser acompañadas por una serie de trabajos preparatorios destinados a conseguir cuatro objetivos: la homogeneidad del Gobierno y de su mayoría ante el problema, la transacción con las demandas de los catalanes, el control sobre la Comisión parlamentaria que iba preparando el dictamen y la neutralización de las maniobras dilatorias de los grupos opuestos. En el primero de estos objetivos se trabajó fundamentalmente en las reuniones del Consejo de Ministros, donde su Presidente realizó una intensa labor tratando de que sus puntos de vista sobre el problema catalán recibieran el placet de todo el Gobierno. De esta forma, podría presentarse a las Cortes después afirmando, como lo hizo constantemente, que sus intervenciones representaban la opinión común del Gabinete y no una posición personal o de un solo partido.

Una vez reducidas las diferencias dentro del Gobierno, el paso siguiente, el más problemático siempre, fue el de conseguir que los distintos grupos parlamentarios, con cuyo apoyo en principio se contaba, hicieran suyos esos acuerdos a los que había llegado el Gobierno. Y fueron los ministros quienes debieron enlazar con los distintos grupos a que pertenecían obteniendo su aquiescencia en las reuniones que celebraban las minorías parlamentarias. Ya vimos, sin embargo, cómo la débil disciplina de algunos partidos, especialmente del radical-socialista, hacía muy difícil la tarea de consolidar ese eslabón fundamental de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes. AZAÑA nos ha legado en las páginas de su Diario numerosos testimonios de todos estos primeros pasos de la estrategia gubernamental ante las decisiones parlamentarias. Por ejemplo, el siguiente, amplio y claro:

"He sometido a deliberación del Consejo la situación política general. El Gobierno, he venido a decir, ha hablado por mi boca en la cuestión del Estatuto; mis discursos, antes y después de pronunciados, han sido aprobados por todos los ministros. Dentro de las líneas generales marcadas por mí, se procura una transacción con las oposiciones, no lograda todavía. Los radicales no quieren nada con el Estatuto, sino derribar al Gobierno; prometen dar por decreto la autonomía. Yo tengo un talismán para

que cese la oposición de los radicales; consiste en prometer a Lerroux que gobernará en seguida y que yo mismo le abriré la puerta. Pero ese talismán no pienso usarlo, porque tal modo de hacer la política no puede prevalecer en la República, y, por supuesto, es incompatible conmigo.

No puedo admitir que los grupos de la mayoría presenten enmiendas contrarias a lo que el Gobierno dijo. Si la mayoría está resquebrajada, no estoy dispuesto a disimularlo; que se manifiesta con votos, y si no tenemos bastantes, a dimitir. Si somos derrotados en el Estatuto, yo no podría apoyar a otro Gobierno que representara distinta política...

Pido a todos los ministros que opinen sobre lo dicho.

Fernando habla el primero y está de acuerdo conmigo en todo.

Largo Caballero, con sobriedad y seriedad que nos emocionan, me dice:

- Cuando entramos en la conspiración para traer la República, lo hicimos pensando que habría republicanos dispuestos a transformar a España y sus costumbres políticas. Yo tengo que declarar aquí que todos los que están en el Gobierno lo realizan así. Y yo le digo al señor Presidente que mientras presida el Gobierno y mientras esté en la política, continúe haciéndolo como hasta ahora, que nos satisface plenamente.

Prieto conforme con todo... Insiste en la necesidad de ampliar el número de votos posibles, porque si se aprueba estrictamente por la mayoría, el Gobierno saldrá quebrantadísimo, el Estatuto sin fuerza moral, y no se aplicará, porque no lo consentirá España.

Carner, también conforme. Puede encontrarse en una situación muy difícil, si un día los catalanes votan en contra. ('No será la primera vez', le decimos.) Espera que no hagan la locura de

retirarse del Parlamento.

Prieto cree que sería un desastre que el Gobierno fuera derrotado y cayera por eso.

Encargué a Domingo y a Albornoz que sujeten a su grupo y no presenten los radicales-socialistas enmiendas disparatadas.

Opina Prieto que los radicales-socialistas se dividirán en la votación. Albornoz cree que sólo dos dejarán de votar: Feced y Ruiz de Villa (son los amigos de Sánchez Román).

Domingo me dijo que si le autorizo para intervenir en la discusión, caso de presentarse un momento crítico en que pudiera ser útil. Le contesto que sí (se imagina que está para sus uñas).

Y por su parte, Sánchez Albornoz, muy azorado y nervioso, me dice que él se cree relevado de intervenir en la discusión de los artículos sobre Justicia y que se remitirá a lo que yo diga.

- ¡Eso es! -le respondo.

Al acabarse el Consejo, la situación era más despejada." (118)

Dentro de las relaciones del Gobierno con los distintos grupos parlamentarios de su mayoría tuvieron especial relevancia, por el tema que estaba sobre el tapete, las que mantuvo con los diputados catalanes. Por una parte, recibía de ellos una presión constante cuyo principal objetivo era alterar lo menos posible el proyecto de Estatuto que había sido aprobado en Cataluña.



Con este objetivo, llegarían en ocasiones a amenazar con el retraimiento de la minoría catalana en las Cortes (119). En la dirección inversa, tenía lugar la presión del Gobierno sobre los catalanes, para que éstos fueran aceptando los nuevos textos reelaborados por la Comisión parlamentaria y por el propio Gobierno. Textos en los cuales se iba reduciendo paulatinamente el alcance de sus primitivas aspiraciones, lo que con frecuencia provocaría sus quejas. Como la siguiente de COMPANYS:

"... cada vez que la minoría catalana, consciente de su responsabilidad y para dar una prueba agobiante de sus deseos de entrar en el concierto de ese espléndido homenaje a la República, aceptada una fórmula, ¡ah!, aquella fórmula no era la que luego resultaba triunfante en el dictamen, sino que aquella fórmula servía para buscar otra por debajo de la primera, y así sucesivamente, y con ello no se gana nada ni se resuelve nada." (120)

Esas relaciones Gobierno-diputados catalanes se desarrollaron a menudo de un modo directo, mediante reuniones del Presidente del Gobierno con algunos miembros de la minoría catalana (LLUHI, XIRAU, HURTADO, COMPANYS, COROMINAS, etc.). Pero, en cualquier caso, el enlace básico y permanente durante todos los debates estatutarios sería CARNER, Ministro de Hacienda, según ha

certificado AZAÑA:

"He celebrado estos días una larga conversación con Carner. Acercándose un momento decisivo en la discusión, y después de todos los trabajos que llevo hechos, le tocaba el turno a los catalanes. Lo traje a mi despacho del ministerio, y con el texto del proyecto de Estatuto que trajeron los catalanes y con el dictamen de la Comisión (que es inadmisibile) a la vista, fui haciendo un expurgo del dictamen, quitando lo que el Gobierno no puede aceptar. Carner razonó serenamente, me dio su conformidad, y le encargué que por Hurtado y Corominas hiciese saber al grupo parlamentario que me disponía a trazar unas líneas generales distintas. ¡Bueno!, ya veremos lo que dicen aquellos locos. Se reía bonachonamente.

- Mire usted, don Jaime -le dije-, esto tenemos que resolverlo entre usted y yo." (121).

Una vez conseguido, en mayor o menor medida, el control sobre los grupos parlamentarios, incluida la minoría catalana, fue necesario, para obtener en las Cortes la aprobación de la política estatutaria del Gobierno, que esta política se precisara en propuestas concretas que presentar a la Cámara. Para ello era ineludible que el Gobierno asegurase también otro tipo de control: el que tenía lugar sobre la Comisión parlamentaria encargada de elaborar el proyecto. Y, efectivamente, ésta sería una de las más intensas preocupaciones gubernamentales:

"En la Comisión del Estatuto reina un barullo indescriptible. (...). Ahora andan a vueltas con una enmienda de Rey Mora, radical, que se mueve influido por Sánchez Román. Y hay otra enmienda de Peñalba, de Acción Republicana (122), que quisiera yo sacar como texto definitivo. En la Comisión chocan, naturalmente, y entre pocos, las furibundas pasiones y las intrigas desencadenadas por este gran asunto. Para gobernar esta Comisión harían falta una autoridad, una preparación y una destreza excepcionales. De modo que a las demás fuerzas que he de domar y encauzar, se suma la Comisión como otra pieza loca, que en vez de ayudarme, aumenta las dificultades". (123).

El Presidente de la Comisión era Luis BELIO, periodista, del mismo partido que AZAÑA, que se mostró siempre partidario a ultranza del Estatuto catalán (124). Sus contactos con el Presidente del Gobierno a lo largo de toda la discusión del Estatuto fueron un elemento básico de las decisiones que se iban adoptando. Sin embargo, sus capacidades no se correspondieron con su buena voluntad autonomista y AZAÑA se lamentaría con frecuencia de su escasa idoneidad para la función que desempeñaba. Pero lo curioso del caso, que revela una inhibición gubernamental más en relación al funcionamiento interno de las Cortes, es la sorpresa con que el Gobierno recibió la noticia del nombramiento de BELIO como Presidente de la Comisión. Lo sorprendente para nosotros es la actitud de un Gobierno que se mostraba ajeno a las elecciones de los presidentes de las Comisiones parla

mentarias. De todo ello AZAÑA nos ha dejado, una vez más, un vivo testimonio:

"... ha venido Luís Bello. Ayer le encargué que hablase con Carner y con Funes (125), para arreglar el título segundo del dictamen del Estatuto, que es un ciempiés. Lo que Bello me trae no sirve. Bello no entiende de estas cosas y no me resuelve nada. Le planteo dificultades que no comprende siquiera. En cosas de derecho y de administración, Bello, como es natural, no sabe nada. Cuando le hicieron presidente de la Comisión me quedé admirado, y aunque él ha tenido el rasgo de ofrecer su dimisión, los señores de la Comisión no quieren sustituirlo," (126)

El último componente de la acción del Gobierno en las Cortes fue la utilización de los recursos que, según el procedimiento parlamentario, tenía para luchar contra los intentos de obstrucción y, en general, con el retraso y las complicaciones que la dinámica parlamentaria imprimía a los debates sobre el Estatuto. Ya se ha señalado antes cómo el Gobierno nunca quiso utilizar el más eficaz, pero también el más polémico, de estos recursos: la "guillotina". Sin embargo, sí emplearía otros dos: la concentración de los debates y la concentración de lo debatido. La concentración de los debates tuvo lugar mediante el acuerdo de celebrar sesiones nocturnas. Con este acuerdo se perseguieron tres objetivos: impedir el alargamiento durante muchas jornadas de las discusiones estatutarias, en-

tre cruzar aún más estas discusiones con las que venían celebrándose simultáneamente sobre la Ley de Reforma Agraria y obligar a los diputados obstruccionistas a realizar un es fuerzo mucho más intenso (127). La concentración del dictamen la realizó el Gobierno, de acuerdo con la Comisión y con los diputados catalanes, agrupando en el menor número posible de artículos todos los que, en un principio, componían el proyecto de Estatuto (128). De esta forma, la base sobre la que podrían recaer votos particulares y enmiendas era mucho más reducida. El autor del plan, Amadeu HURTADO, cuenta su elaboración, así como las vacilaciones para ponerlo en marcha de AZAÑA y de BELLO; éste no haría nada sin consultar al primero que, a su vez, temía las acusaciones de querer forzar la tramitación del Estatuto:

"Desde los primeros momentos se vio que la táctica de la oposición, por su debilidad numérica, iba a ser la de una obstrucción sistemática, y, en efecto, llegamos a la tercera decena de julio sin haber aprobado más que cuatro artículos cuando el Estatuto tenía cerca de cincuenta (...). Entonces se me ocurrió un procedimiento expeditivo para salir del paso y acudí a mi antigua amistad con Luís Bello para someterle mi plan, ... Consistía en reducir el número de artículos a la mitad redactándolos de forma que cada uno de ellos resumiese todo lo referente a una determinada materia. Así quedaban de golpe eliminadas todas las enmiendas ya presentadas, porque desaparecían los artículos que se querían enmendar y, de paso, se limitaba la facilidad de proponer otras...

El amigo Bello no se atrevió a dar esta réplica a la oposición sin el consentimiento de Azaña, y juntos los dos fuimos a ver al Presidente del Consejo. De momento dudaría porque temía que las oposiciones le acusasen de querer forzar la aprobación del Estatuto, pero el propósito obstruccionista era tan patente y nuestro plan estaba tan ajustado al Reglamento, que por fin accedió a aceptarlo..." (129)

Nos hemos detenido especialmente en la aprobación del Estatuto de Cataluña, pues, a causa de la longitud e intensidad de su paso por las Cortes, permite seguir con cierta claridad y detalle los efectos de la acción parlamentaria del Gobierno. No obstante, estos mismos efectos serían también perceptibles en el resto de las decisiones que se tomaron en las Cortes de la IIª República sobre la cuestión regional.

Ya vimos cómo, en 1931, aunque el Gobierno, compuesto por partidos que iban desde la Derecha Republicana hasta los socialistas, no sostuvo, a raíz de su falta de homogeneidad interna, ponencia alguna en los debates constitucionales y aunque, consiguientemente, las intervenciones de los ministros en las Cortes se realizaron a título personal, fue decisiva la acción de la persona del Presidente del Gobierno, ALCALA-ZAMORA, para la definitiva regulación que la Constitución hizo de las autonomías regionales.

Ya vimos, también, cómo el Estatuto Vasco no pudo, ni en 1932, ni en 1934, encontrar en las Cortes el camino de su discusión y aprobación finales, como consecuencia de no recibir en ambas oportunidades el mismo impulso gubernamental que había empujado la autonomía de Cataluña. No es que el Estatuto Vasco llegara a ser rechazado frontalmente por las Cortes, sino que, a causa de esa abstención del Gobierno en poner en funcionamiento los mecanismos parlamentarios, entró simplemente en una vía muerta donde quedó estancado hasta mejor ocasión.

En cuanto a la suspensión del Estatuto de Cataluña en diciembre de 1934, puede encontrarse en ella una buena muestra de cómo un Gobierno llega a ser desbordado en el Parlamento por los propios diputados de la mayoría. La actitud inicial del Presidente del Gobierno, LERROUX, tras los sucesos de octubre, había sido favorable a que las instituciones de la región autónoma volvieran a su pleno funcionamiento en el plazo más breve posible y, en todo caso, no parecía muy dispuesto a patrocinar una modificación, derogación o suspensión indefinida del Estatuto por vías extrañas a lo expresamente previsto por la Constitución de la República. Así lo había expuesto en un discurso radiado la misma noche en que la sublevación de la

Generalidad fue dominada por el General BATET (130) y así lo repetiría más tarde en las Cortes cuando se abrió el debate sobre el futuro del Estatuto y hubo que definir la posición del Gobierno. Estas fueron entonces las palabras de LERROUX:

"... creo en la necesidad de la autonomía para Cataluña... tengo que sostener la necesidad legal de mantener el Estatuto para Cataluña,... el Gobierno no puede proceder de otra manera porque se lo impide la Constitución y porque para ir a la reforma del Estatuto, si fuera indispensable o si la Cámara considerase necesario la reforma del Estatuto, hay que seguir los trámites que el mismo Estatuto previene. (...), nosotros no tenemos derecho a castigar a un pueblo, porque yo niego que haya sido Cataluña la que ha realizado esa subversión." (131)

Sin embargo, el Presidente del Gobierno y el propio Gobierno se mostraron incapaces de orientar en este sentido a los diputados de su mayoría (132). Por una parte, fue un rasgo constante en el comportamiento político del último LERROUX su astenia parlamentaria. Sus intervenciones en las Cortes republicanas fueron mínimas y muchos puntos álgidos de los debates contaron con su ausencia de la Cámara. A esto hay que añadir que el partido radical había entrado ya en una fase de plena descomposición, acabándose de producir la escisión del sector encabezado por MARTINEZ BA-



RRIO. Además, GIL ROBLES, el verdadero director de la minoría parlamentaria de la CEDA se encontraba entonces ausente del Gobierno. En esta situación, era muy escaso el control del Gobierno sobre los grupos de su propia mayoría. Por ello, la solución al problema catalán vendría impuesta; no desde el banco azul, ni siquiera desde la Comisión parlamentaria encargada del dictamen, entonces presidida por un radical, ARMASA (133), sino desde los bancos de la mayoría. En efecto, fueron las fórmulas propuestas por GIL ROBLES, que previamente las había negociado con algunos diputados radicales (134), las que el Gobierno hubo de seguir a remolque (135).

Es más: lo que intentó, y consiguió, GIL ROBLES fue desvincular por completo el problema de la política general del Gobierno, considerándolo como al externo a la existencia de éste y, por consiguiente, ajeno también a la disciplina de la mayoría gubernamental:

"No preguntamos a otros partidos, aunque lo oiremos con mucho gusto, cuál es el criterio por el cual lleguen a una conclusión de hecho igual a la nuestra; aunque ella fuera dispar, no modificaría en nada la posición que tenemos y se debe llegar siempre a la coincidencia sobre hechos prácticos, sobre realizaciones; no se puede pedir esa coincidencia respecto a estados íntimos de conciencia ni a posiciones ideológicas". (136).

A la decisión de las Cortes se llegaría de esta manera contando con la inhibición del Gobierno y de la Comisión en la dirección de los resortes parlamentarios. En la descomposición interna del partido radical y en la ausencia ministerial de quienes realmente controlaban la minoría de la CEDA estaba la raíz de esa debilidad gubernamental. No había desaparecido con ello el principio elitista del funcionamiento parlamentario; más bien se trataba de la sustitución de una élite por otra de carácter distinto. Del Gobierno por los líderes parlamentarios.

NOTAS DEL CAPITULO V, A

NOTAS DEL CAPITULO V, A

(1).- Sobre este extremo del Pacto de San Sebastián, son numerosos los testimonios. Así, por ejemplo, el de Miguel MAURA en Así cayó Alfonso XIII, ob. cit., p. 71, expuesto también ante las Cortes en DSCC nº 161, 6.V.32). En el mismo sentido que MAURA, afirmando que el Pacto de San Sebastián dejó a salvo que la decisión final sobre la autonomía catalana correspondería a las Cortes Constituyentes, se pronunciaron los siguientes asistentes al Pacto: Felipe SANCHEZ ROMAN (en DSCC nº 45, 25.IX.31), Alejandro LE RROUX (en DSCC nº 168, 19.V.32) y Manuel AZANA (en DSCC nº 172, 26.V.32). ALCALA-ZAMORA no mencionaría para nada el acuerdo referente al procedimiento para llegar a la autonomía; tan sólo afirmó en las Cortes que, según el Pacto, "se daría al hecho vivo de Cataluña... una satisfacción idéntica a la que pudiera obtener en un régimen federal, de amplio criterio, sin constituir privilegio para Cataluña, sino derecho accesible a todas las regiones españolas que con voluntad, con tradición, con deseo, quisieran hacer uso de igual libertad..." (en DSCC nº 40, 17.IX.31). Por último, otro asistente al Pacto, en representación de los republicanos catalanes, omitió señalar que el previsto proyecto de Estatuto elaborado por los ayuntamientos y diputaciones de

la región y aprobado por referéndum habría de someterse después a la decisión de las Cortes (Cfr. Jaume AIGUADER en Catalunya i la revolució, Barcelona, 1931, p. 81). No he podido consultar el libro de otro de los asistentes catalanes, Manuel CARRASCO I FORMIGUERA: El pacte de San Sebastiá.

(2).- Apareció dicho Estatuto en la Gaceta de Madrid de 15.IV.31.

(3).- A este acuerdo se llegaría en un viaje que emprendieron a Barcelona tres ministros del Gobierno Provisional -Nicolau D'OLWER, Marcelino DOMINGO y Fernando DE LOS RIOS- el 18 de abril de 1931, tras la alarma suscitada en Madrid por las primeras iniciativas de MACIA. En una reunión que mantuvieron con éste y con otras autoridades catalanas se decidió sustituir la República catalana proclamada por un Gobierno provisional catalán que, bajo el nombre de Generalitat, sería el encargado de poner en marcha el proceso autonómico. Según PABON (en Cambó, ob. cit., p. 185), dicha fórmula fue propuesta por D'OLWER y ANGUERA DE SOJO. Para HURTADO (en Quaranta anys..., ob. cit., tomo II, p. 31), la idea fue de Fernando DE LOS RIOS "como una solución de concordia que le había inspirado desde la primera hora el recuerdo de su juventud vivida en Barcelona". Un decreto del Gobierno Provisional de 21 de abril daría cuerpo normativo al acuerdo alcanzado. Sobre la proclamación de la República en Barcelona y los acontecimientos posteriores, cfr. el relato de Joaquín ARRARAS en Historia de la Segunda República Española, ob. cit., tomo I, p. 71-81.

(4).- El Gobierno había suspendido una Asamblea de los Municipios Vizcainos convocada por los nacionalistas para el 17 de abril en Guernica, de donde, no obstante, salió un manifiesto en el que se exponía el deseo de los Ayuntamientos de Vizcaya de "constituir un Gobierno republicano vasco vinculado a la República federal española". Días más tarde, retrocediendo, del mismo modo que los catalanes, a aspiraciones más modestas, la Sociedad de Estudios Vascos comenzó la elaboración de un anteproyecto de autonomía que el 14 de junio sería aprobado por los representantes de los Municipios vascos y navarros en Estella (cfr. José Antonio DE AGUIRRE LECUBE: Entre la libertad y la revolución; 1930-1935. La verdad de un lustro en el País Vasco, Editorial Verdes Achirica, Bilbao, 1935, p. 17-18).

(5).- Los primeros trabajos estatutarios se desa-

rollarían en Galicia por iniciativa de la ORGA, que nombró una Comisión para redactar un primer proyecto que sería sometido a la aprobación de una Asamblea pro-Estatuto reunida en La Coruña el 4 de junio de 1931. También partió este primer proyecto gallego de la base de un Estado federal. Cfr. José VILAS NOGUEIRA: "La primera fase del proceso estatutario gallego" en Boletín informativo de Ciencia Política, nº 11-12, Madrid, diciembre 72-abril 73, p. 185-204. Y del mismo autor: "El autonomismo gallego en la IIª República" en Estudios sobre la IIª República española, ob. cit. p. 165-184. Sobre el tema puede consultarse también a José Juan GONZALEZ ENCINAR: El Estatuto de autonomía de Galicia, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Madrid, 1973.

(6).- En Obras Completas, tomo IV (Memorias Políticas y de Guerra (1931-1939)), Ediciones Oasis, México, 1968, p. 151.

(7).- La definición de la República española como "Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones" viene contenida en el artículo 1º de la Constitución de 1931. En su título I (arts. 8º-21), "Organización nacional", se estableció el procedimiento y condiciones para la obtención de la autonomía, así como el reparto de competencias entre el Estado y las regiones autónomas.

(8).- Ley 15.IX.32. Apareció en la Gaceta el 21 del mismo mes.

(9).- Ley 2.I.35. En la Gaceta el 3.I.

(10).- Decreto-Ley 26.II.36.

(11).- El Estatuto Vasco vería finalmente la luz por Ley 4.X.36.

(12).- Las únicas veces que se oyeron en las Cortes Constituyentes atacando sin ambages cualquier tipo de regionalismo o de autonomismo político vinieron el minoritario grupo agrario y, en especial, de su diputado Antonio ROYO VILLANOVA, el cual, durante el primer bienio republicano, adquirió gran popularidad gracias a sus constantes ataques a las autonomías regionales en las Cortes y en mítines públicos. Sus críticas al Estatuto catalán y a la fórmula del Estado integral, que llegó a definir en las Cortes como "solemnísimo camelo", han quedado recogidas en

sus libros: La Constitución española de 9 de diciembre de 1931, con glosas jurídicas y apostillas políticas, Imprenta Castellana, Valladolid, 1934 y Treinta años de política antiespañola, Librería Santarén, Valladolid, 1940.

(13).- En DSCC, nº 168, 19.V.32

(14).- Sobre la actitud doctrinal del PSOE ante las autonomías regionales durante la República, cfr. Luis JIMENEZ DE ASUA: La Constitución de la democracia española y el problema regional, ob. cit., p. 83-119.

(15).- Véase DSCC nº 11, 29.VII.31. La polémica, en la que también se vería envuelto el Ministro de la Gobernación, MAURA, tuvo lugar con motivo de discutirse en la apertura de las Cortes Constituyentes la gestión, hasta entonces, del Gobierno Provisional. COMPANYS, hablando en nombre de la Esquerra, expuso las reservas de su partido hacia la presencia en el Gobierno de LARGO y de MAURA.

(16).- "Por lo visto la ética política de ese organismo anacrónico y patriarcal de la Generalidad no se para en escrúpulos legales, y su vasta conciencia le permite sin empacho alguno ser juez y parte interesada en el divertido juego de su nacionalidad vergonzante. La votación para aprobar el Estatuto se ha realizado a capricho del faraónico organismo que preside Maciá e influida por su enorme poder coactivo. Una considerable masa de opinión, que no ha podido movilizar las intolerables coacciones de la Generalidad, se ha mostrado ajena a un pleito de etiología oscura y morbosa. En recta doctrina de derecho político, en consideración de ponderada pulcritud ética, el plesbicitito amañado por la Generalidad carece en absoluto de validez para basar en él su virtualidad autonomista." (en El Socialista de 4.VIII.31, cit. por Joaquín ARRARAS en Historia..., ob. cit., tomo I, p. 168).

(17).- La defensa más encendida que en las Cortes se hizo del concepto del Estado integral, como superación tanto del federalismo como del Estado unitario, vino de las filas socialistas. En este sentido, destacan el discurso de JIMENEZ DE ASUA, al presentar a la Cámara el proyecto constitucional elaborado por la Comisión que él presidía (en DSCC nº 28, 27. VIII. 31), y otro de Fernando DE LOS RIOS, al exponer el criterio de la minoría socialista

sobre la totalidad del proyecto (en DSCC nº 32, 3.IX.31). El entusiasmo del primero de ellos le llevaría a escribir más tarde que, en la Constitución de 1931, "acaso haya un punto en que sea difícil superarla: el régimen integral que permite a las regiones autónomas lograr un Estatuto." (en La Constitución de la democracia española..., ob. cit., p. 118).

(18).- Enmienda presentada por César JUARROS, diputado por Madrid de la Derecha Liberal Republicana, a los artículos 11, 12 y 14 al 20 del proyecto de Constitución (cfr. DSCC, Apéndice 7º al nº 36, 10.IX.31), pero redactada por ALCALA-ZAMORA, quien, abandonando el banco azul y desde los escaños de los diputados, haría su defensa ante el Pleno (en DSCC nº 43, 23.IX.31).

(19).- DSCC nº 45, 25.IX.31. Los diputados catalanes amenazaron con su retirada de las Cortes si se aprobaba la propuesta de LARGO CABALLERO. Finalmente, el conflicto se solucionó con una fórmula de compromiso según la cual "corresponde al Estado la inspección sobre cumplimiento de las disposiciones o convenios de carácter internacional en cuanto afecta a la legislación social". En la misma sesión se produjo otro vivo incidente entre los socialistas y la Esquerra, con motivo de una enmienda de Indalecio PRIETO referente a las competencias sobre ordenación bancaria. Le enmienda sería rechazada y PRIETO estuvo al borde de la dimisión como Ministro de Hacienda.

(20).- En Memorias Políticas y de Guerra, ob. cit., p. 379.

(21).- Cfr. ibidem, p. 374, 379, 385, 387, 391 y 397.

(22).- En este sentido, véanse, entre otras, dos intervenciones, una de SANCHEZ ROMAN (DSCC nº 210, 28.VI.32) y otra de UNAMUNO (DSCC nº 190, 2.VIII.32).

(23).- Humberto TORRES BARBERA en DSCC nº 191, 29.VI.32

(24).- Amadeo HURTADO en DSCC nº 168, 19.V.32

(25).- Tan sólo hubo un caso, el de José ALGORA, diputado socialista por Zaragoza, en el que se decidió romper con la disciplina del partido y se manifestó en las



Cortes una opinión socialista contraria al Estatuto: "A lo que no hay derecho -diría criticando el abstencionismo de sus compañeros- es a hablar exclusivamente en los pasillos y a simular enfermedades para no venir aquí en pro o en contra del Estatuto (...). Yo hablo en nombre personal y me someto siempre a la disciplina de mi partido, pero de antemano digo que, como representante de mi provincia, desde luego votaré en contra (...). Tome, pues, el partido socialista, al que tengo el honor de pertenecer, las medidas y determinaciones que quiera, que yo las acato con toda resignación y con toda tranquilidad." (en DSCC nº 188, 23.VI.32).

(26).- Cfr. Richard H. ROBINSON: The origins..., ob. cit., p. 115-116; y Javier TUSELL: Historia de la democracia cristiana..., ob. cit., tomo I, p. 261-267.

(27).- En ibidem, p. 261-262.

(28).- El referéndum se celebró el 5 de noviembre de 1933 en las tres provincias vascas. Mientras en Guipúzcoa y en Vizcaya más de un 85% de los electores votaron a favor del Estatuto, en Alava el porcentaje de votos favorables sería de un 46%, los votos contrarios un 12% y el resto abstenciones (Véase José Antonio DE AGUIRRE: Entre la libertad y la revolución..., ob. cit., p. 403).

(29).- Véanse los debates en DSC, 27.II, 28.II y 5.IV.34.

(30).- El 17 de abril de 1936 comenzó de nuevo el tratamiento del Estatuto vasco por la Comisión parlamentaria, presidida en esta ocasión por Indalecio PRIETO, siendo AGUIRRE secretario de la misma. Una proposición incidental, presentada el 10 de julio por diputados cedistas y monárquicos, retrasaría el paso definitivo del Estatuto al Pleno de la Cámara hasta una vez comenzada la Guerra Civil.

(31).- Tal era la propuesta contenida en un voto particular, presentado por el diputado de Renovación Española Honorio MAURA (véase DSC nº 130, 29.XI.34). Los tradicionalistas, agrarios, algunos cedistas y diputados aislados, como José Antonio PRIMO DE RIVERA, secundarían esa iniciativa de los alfonsinos (en DSC nº 131, 30.XI y núms. 133-136 5.XII-11.XII.34. En esta última fecha sería desechado el voto particular de MAURA por 134 votos en contra y 32 a favor).

(32).-- En esta línea se encontraban la Lliga, algunos diputados de la Esquerra que continuaban asistiendo a las sesiones y la recién formada Unión Republicana, que apoyaron un voto particular del diputado de la Lliga José M<sup>e</sup> TRIAS DE BES (Véase DSC n<sup>o</sup> 137, 12.XII.34, donde se desechó por 139 votos en contra y 21 a favor).

(33).-- En DSC n<sup>o</sup> 134, 6.XII.34.

(34).-- Sobre la polémica entre GIL-ROBLES y CAMBO, cfr. DSC núms. 134 y 138, 6.XII y 13.XII.34.

(35).-- Sobre las causas de este retraimiento de la Lliga, véase Isidre MOLAS: Lliga Catalana, ob. cit., tomo I, p. 215-216.

(36).-- En este sentido, véase la intervención de Raimundo DE ASADAL sobre la totalidad del proyecto de Estatuto, que aprovechó para pedir que se fijase en él la elección del Parlamento catalán "de una manera que se garantizara para todos los sectores y para todos los partidos que todos ellos intervendrían proporcionalmente en él." (DSCC n<sup>o</sup> 165, 13.V.32).

(37).-- Otro ministro de los primeros Gobiernos republicanos, Marcelino DOMINGO, procedía también de las filas del catalanismo republicano. Incluso, llegó a formar parte nominalmente del primer Directorio de la Esquerra. No obstante, su pertenencia a esos Gobiernos fue a título de radical-socialista. Si exceptuamos su viaje a Barcelona en abril de 1931, para tratar con MACIA de la situación creada en Barcelona, acompañado de otros ministros del Gobierno Provisional, su actividad ministerial no guardó relación alguna con su anterior catalanismo. En enero de 1932 dimitiría finalmente de su cargo directivo en la Esquerra.

(38).-- Cfr. Juan FERRANDO BADIA: Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965; Las autonomías regionales en la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962; y su trabajo "Las regiones" en La España de los años 70, ob. cit., vol. III, p. 499-540. Estas obras contienen además amplias referencias bibliográficas sobre la polémica que, desde los trabajos de AMBROSINI, hay planteada en torno al reconocimiento del Estado regional como concepto autónomo, diferenciado del Estado unitario y del Estado federal.

(39).- En La Constitución española..., ob. cit., p. 62-63. En la misma obra hay un análisis crítico de cada uno de los artículos que componían el título I de la Constitución (p. 76-108).

(40).- Que la Constitución estableciese la autonomía por igual para todas las regiones españolas fue precisamente la fórmula patrocinada por ORTEGA Y GASSET en los debates constitucionales: "La imagen de nuestro pueblo, que el proyecto nos ofrece, es una división en dos Españas diferentes: una, compuesta de dos o tres regiones ariscas; otra, integrada por el resto, más dócil al Poder central. Para el proyecto es la autonomía algo especial, puesto que no la estatuye para todos los cuadrantes españoles. Esto, que pretende ser cautela, previsión y desamor a la aventura, me parece más bien, y a la par, ingenuo y funesto.

Pues hay gran verosimilitud de que, tan pronto como exista un par de regiones estatutarias, asistiremos en toda España a una pululación de demandas parejas, las cuales seguirán el tono de las ya concedidas, que es más o menos, querámoslo o no, nacionalista, enfermo o particularismo.

Resultará, pues, a la postre, España ordenada íntegramente, pero de mala manera, en regiones. Mientras tanto, nos encontraremos con una España centrífuga frente a una España centrípeta; pero aún, con dos o tres regiones semi-Estados frente a España, a nuestra España...

En cambio, si la Constitución crea desde luego la organización de España en regiones, ya no será la España una, quien se encuentre frente a frente de dos o tres regiones indóciles, sino que serán las regiones entre sí quienes se enfrenten, pudiendo de esta suerte cernirse majestuoso sobre sus diferencias el Poder nacional, integral, estatal y único soberano." (en DSCC nº 33, 4.IX.31).

(41).- Véase la intervención de ARAQUISTAIN en DSCC nº 39, 16.IX.31. Curiosamente, el día anterior las Cortes habían rechazado un voto particular del diputado radical-socialista Fernando VALERA en el que se proponía igualmente la denominación de "República de trabajadores".

(42).- El apoyo al federalismo tuvo lugar mediante una intervención de Rafael GUERRA DEL RIO en nombre de toda la minoría radical (en DSCC nº 39, 16.IX.31).

(43).- Aprovechando el revuelo ocasionado por la actitud de los radicales, Santiago ALBA arremetió contra el Gobierno acusándole de pasividad en el tema y emplazándole a manifestar su criterio: "... ésta no es una cuestión a la cual pueda ni deba asistir un Gobierno en calidad de testigo." Solamente dos ministros ocupaban el banco azul en aquellos momentos: AZAÑA y DE LOS RÍOS. El primero de ellos contestaría brevemente a ALBA tratando de justificar la posición del Gobierno y persiguiendo la suspensión de la sesión, lo que finalmente acordaría BESTEIRO. Ya, al día siguiente, presente ALCALA-ZAMORA daría una explicación de la abstención del Gobierno en los debates constitucionales: su heterogeneidad le impedía llegar a un acuerdo en todos los puntos fundamentales. Por otra parte, en relación a la enmienda federal, se opondría a título personal: "no es indispensable en la Constitución la palabra federal, porque está la sustancia federal." (en DSCC nº 40, 17.IX.31).

(44).- En Memorias Políticas..., ob. cit., p. 358.

(45).- "Nosotros, amigos socialistas, estamos al lado vuestro en todas las reivindicaciones, que no son ya de clase, sino de justicia, y que son necesarias a un despegamiento de la vida del pueblo español..."

Nos interesan también todas estas reformas, que van a dar una mayor riqueza a todas las regiones de España, y que, sobre todo, van a hacer que el hombre sea feliz en su tierra y tenga en ella sus medios de subsistencia; porque esto nos resuelve también -vuelvo a repetir que hay razones de justicia y de sentimiento, pero ya hemos acordado dejarlas aparte-, nos resuelve, digo, a nosotros un gravísimo problema; el problema de la constante inmigración a Barcelona. (...). Por eso, señores diputados, aprovecho este momento para decir algo que me interesa decir, y es que una de las mayores satisfacciones que me produjo mi paso por el banco azul fue la de poner mi firma al pie de decreto del la boro forzoso de las tierras, este decreto que después os traje aquí convertido en proyecto de ley y que vosotros aprobasteis por unanimidad, que ha sido el primer paso para el triunfo de la justicia social en el campo." (Nicolau D'OLIVER en DSCC nº 168, 19.V.32). En el mismo sentido, Manuel SERRA MORET en DSCC nº 167, 18.V.32.

(46).- Edward MALEFAKIS en Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 256-259.

(47).- DSCC nº 173, 27.V.32.

(48).- DSCC nº 176, 2.VI.32.

(49).- DSCC nº 169, 20.V.32.

(50).- "Hoy he visto a Lerroux en casa de mi suegro. Le he hablado largo y tendido del problema del Estatuto, de la cuestión de la universidad, etcétera; le he sugerido varias soluciones y le he instado a que adoptemos una los republicanos para votarla y que tenga autoridad. Las pocas veces que he hablado con Lerroux mano a mano y de asuntos importantes, ha hecho como hoy: ver, oír y casi callar. Siempre sospecho que no le interesan las cuestiones, sino por la utilidad que puedan reportarle para conquistar el poder. Me ha escuchado con curiosidad, y a veces he llegado a pensar si sospecharía que yo iba a tomarle el pelo y a engañarlo. Así es este hombre. No ha ofrecido nada ni ha apuntado siquiera algo de lo que piensa (¿piensa algo?). Para él, como para otros, el Estatuto es una ocasión para derribar al Gobierno." (Manuel AZAÑA en Memorias Políticas..., ob. cit., p. 404.

(51).- Ibidem, p. 383. En el mismo sentido: "Companys me dice que Guerra del Río le ha contado, muy en secreto, que Lerroux, si se encargase ahora del poder, daría el Estatuto por decreto. (¿Hay mayor atrocidad? ¿Se puede ser más inmoral, oponiéndose como se opone al Estatuto?). También Maura le ha dicho que un nuevo Gobierno concedería un Estatuto amplísimo. Y como le objetaran que por qué lo combatía, dijo que por el odio que hay contra el Gobierno, y su desgaste." (p. 429).

(52).- La desunión de las izquierdas catalanas en las elecciones parlamentarias de noviembre de 1933 facilitó el éxito de la Lliga, que tendría 26 diputados en las nuevas Cortes por 18 de la Esquerra. En el mes de diciembre murió MACIA, y COMPANYS, recién nombrado Presidente de la Generalidad, conseguiría agrupar a las izquierdas catalanas que volvieron a mantener sus posiciones de primacía en unas elecciones municipales celebradas en enero de 1934. El Parlamento catalán, según las primeras elecciones celebradas en noviembre de 1932, tenía 57 miembros de la Esquerra, 16 de la Lliga y 13 de otros partidos. Sobre todos estos procesos electorales en Cataluña, véase Isidre MOLAS: Lliga Catalana, ob. cit., tomo I, p. 224-229 y 247-254. El trabajo de José Antonio González Casanova, Elecciones en

Barcelona (1931-1936), ob. cit., aunque de interés para seguir muchos aspectos de las campañas electorales y con una extensa bibliografía, se refiere exclusivamente a las elecciones para las Cortes y no contiene resultados.

(53).-- En Los defectos...., ob. cit., p. 72.

(54).-- El trabajo más completo sobre el conflicto rabassaire es el de Albert BALCELLS: El problema agrario a Catalunya, Nova Terra, Barcelona, 1968, siendo asimismo de interés su introducción a cargo de Emili GIRALT.

(55).-- En DSC, 24.IV.34.

(56).-- En Cambó, ob. cit., tomo III, p. 337.

(57).-- La solución fue negociada directamente por el Presidente de la República y consistió en que la Generalidad introdujese en el Reglamento previsto para la ejecución y desarrollo de la Ley de Contratos del Cultivo las modificaciones necesarias que ajustasen esta ley a la Constitución. Sobre todos los aspectos jurídicos, y también políticos, del conflicto, es indispensable la obra ya citada de Amadeu HURTADO (Quaranta anys...., tomo II, p. 273-296). HURTADO fue el representante del Gobierno de la Generalidad en la causa seguida ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

(58).-- En este sentido, véase la intervención de TRIAS DE BES en defensa del voto particular, al que ya hemos hecho referencia, en el que se solicitaba la convocatoria inmediata del Parlamento catalán previa una reforma del régimen electoral para Cataluña (en DSC nos 136 y 137, 11 y 12.II.34).

(59).-- Esto es lo que, según él mismo, AZAÑA hubiera hecho de encontrarse en una situación similar a la del Gobierno de Madrid tras la sublevación de la Generalidad: "... si a mí me hubieran hecho una jugada igual siendo Presidente del Consejo, habría metido en la cárcel a los culpables, pero al siguiente día hubiese reunido al Parlamento catalán para que eligiese otro Gobierno. La opinión catalana se habría recogido. Habría conservado la institución y acabado con la significación y la carrera política de los autores de aquel desatino, en vez de convertirlos en campeones y casi en mártires de las 'libertades' de Cataluña. Que eso hizo aquel Gobierno." (en Cuaderno de la Pobleta, de las Obras Completas,

ob. cit., tomo IV, p. 702-703).

(60).- Véase DSCC nº 210, 2.VIII.32

(61).- Véase DSC núms. 131 y 134, 30.XI y 6.XII.34.

(62).- En el mismo sentido Jesús PABON: Cambó, ob. cit., tomo III, p. 415.

(63).- Cfr. Memorias Políticas..., ob. cit., p.27.

(64).- La noticia en ABC de 30.XII.32, cit. por Richard A.H. ROBINSON en The origins..., ob. cit., p. 323.

(65).- En Lliga Catalana, op. cit., tomø I, p.247.

(66).- Ibidem, tomo II, p. 248-251. También, para las relaciones Lliga-CEDA, véase José M<sup>a</sup> GIL ROBLES: No fue posible la paz, ob. cit., p. 161-162 y 428-431.

(67).- Una intervención en las Cortes de Antonio GOICOECHEA fue bien representativa de esa tendencia de la derecha española a meter en un mismo saco a todo tipo de partidos regionalistas. Contestando a CAIBO, que había intentado resaltar las diferencias entre la Lliga y la Esquerra, el líder monárquico manifestó su "escepticismo" ante tales diferencias y afirmó: "... hay una cosa que está por encima de los odios políticos, y es la coincidencia doctrinal, y la coincidencia doctrinal de los hombres más caracterizados del partido de S.S. con los representantes de la Esquerra es tal, que se puede afirmar, sin riesgo para la justicia, que si ellos son los apóstoles, vosotros fuísteis los precursores; que si ellos son los discípulos, vosotros habéis sido los maestros..., no hay posibilidad de que S.S. se sacuda la responsabilidad que le acompaña en la práctica del Estatuto votado en 1932." (en DSC nº 134, 6.XII.34). Matizando algo más, lo mismo vendría a decir GIL ROBLES al denunciar un "temor" de CAIBO: "el de ser desbordado en Cataluña por una masa que, espiritualmente, quizá S.S. ha preparado y que derivará a los cauces del separatismo en el momento en que S.S. no quiera ir delante del carro, no sé si para detenerlo o para ser aplastado por él." (DSC nº 138, 13.XII.34).

(68).- Cfr. DSC nº 136, 11.XII.34, donde, tras atacar a la Esquerra y elogiar la "evolución favorable" de la Lliga, LERROUX sostuvo la necesidad de un "acuerdo patriótico."

(69).- DSC nº 138, 13.XII.34.

(70).- Tal proposición se contenía en el voto particular, presentado y defendido por Honorio MAURA, al que ya hemos hecho referencia anteriormente.

(71).- GOICOECHEA, por los monárquicos, se opuso a la enmienda patrocinada por GIL-ROBLES, denunciando su anticonstitucionalidad y los resultados perniciosos a que conduciría. Según él, la propuesta de Honorio MAURA hubiera sido un "azote de padre" para Cataluña, la de la CEDA y los radicales un "azote de verdugo" (en DSC nº 138, 13.XII.34). Por su parte, CAMBO, en nombre de la Lliga, y también RECASENS SICHES, en nombre de Unión Republicana, manifestaron en la misma sesión el propósito de sus minorías de abstenerse en el resto del debate en el caso de aceptarse la enmienda de GIL ROBLES.

(72).- En el mismo sentido, Stanley G. PAYNE en El nacionalismo vasco, Dopesa, Barcelona, 1974, p. 204-205.

(73).- Juan DE ITURRALDE: El catolicismo y la cruzada de Franco, Ed. Egui-Indarra, Viñe, 1955, tomo I, p. 60.

(74).- DSCC nº 27, 26.VIII.31.

(75).- En El Socialista de 30.VI.31.

(76).- Así, por ejemplo, las intervenciones de Emilio ARAZOLA, diputado radical-socialista por Navarra, y de Mariano ANSO, diputado de Acción Republicana por la misma provincia, en DSCC nº 12, 30.VII.31.

(77).- "Prieto rompió violentamente contra la nota que llevaba Carner, y habló de la hipocresía de los catalanes. La obstinación de Prieto procede de dos causas: el influjo de Sánchez Román, que le domina enteramente, y la aprensión de lo que pueda ocurrir en Vizcaya si se da otro Estatuto igual al de Cataluña, y en virtud del cual la enseñanza caería en manos de los nacionalistas católicos. Prieto afirma, con su rotundidad habitual, que si se vota otro Estatuto no podrá contener ni una línea menos de lo que con tenga el de Cataluña; en lo cual se equivoca." (Manuel AZAÑA en Memorias políticas..., ob. cit., p. 386; (el subrayado es nuestro)).



(78).- "... en Europa hay una República moderna, cuya Constitución ha tenido presente la Comisión que ha hecho el proyecto de Constitución española, ... esa República, la República alemana, sin creer que ello sea menguar sus facultades inalienables, ha concedido a Daviera la facultad de concordar por sí misma e inmediatamente con la Santa Sede." (Antonio DE PILDAIN en DSCC nº 30, 1.IX.31).

(79).- Este carácter diferencial que, para los nacionalistas, tenía su propia religiosidad ha sido estudiado por Javier TUSELL en su Historia de la Democracia cristiana en España, ob. cit., tomo II, capítulo I: "Nacionalismo vasco y democracia cristiana", p. 11-119, passim.

(80).- Sobre la Asamblea de Pamplona y, en general, sobre las disputas que la precedieron entre nacionalistas y tradicionalistas, cfr. José Antonio DE AGUIRRE: Entre la libertad y la revolución..., ob. cit., p. 231-300.

(81).- Véase ibidem, p. 486.

(82).- De una carta de J.A. AGUIRRE al Padre J. DE ESTEFANIA, citada por Javier TUSELL: Historia de la democracia cristiana..., ob. cit., tomo II, p. 101.

(83).- Ese es el criterio que sostiene TUSELL a lo largo de su importante trabajo sobre la democracia cristiana en España.

(84).- Cfr. José Antonio DE AGUIRRE: Entre la libertad y la revolución..., ob. cit., p. 414.

(85).- En DSCC nº 173, 27.V.32.

(86).- Véase la intervención de AGUIRRE en DSC, 12.VI.34, donde anunció la retirada de su minoría.

(87).- La única decisión, en este sentido, del Gobierno provisional fue el Decreto, ya citado, de 21 de Abril de 1931, por el que se restableció la Generalidad en Cataluña.

(88).- En DSCC nº 176, 2.VI.32.

(89).- Se refiere a Manuel CORDERO LOPEZ, diputado socialista por Madrid, presidente de la Comisión de Responsabilidades, y jefe de la minoría socialista en las Cortes.

(90).- Era entonces Indalecio PRIETO.

(91).- En DSCC nº 177, 3.VI.32.

(92).- Miguel MAURA en DSCC nº 188, 23.VI.32.

(93).- Miguel MAURA en DSCC nº 176, 2.VI.32.

(94).- Sobre la presencia de CARNER en el Gobierno, véanse los debates MAURA-AZARA (en DSCC nº 176, 2.VI.32) y ALBA-AZARA (en DSCC nº 180, 9.VI.32).

(95).- En DSCC nº 188, 23.VI.32

(96).- En DSCC nº 189, 24.VI.32

(97).- El "modesto diputado" llegó a presentar, él solo, 39 votos particulares al proyecto de Estatuto.

(98).- Antonio ROYO VILLANOVA en DSCC nº 189, 24.VI.32.

(99).- En DSCC nº 210, 2.VIII.32.

(100).- "... quede sentado de una vez para siempre que la minoría radical-socialista... no se somete a los catalanes ni a los ministros, y que por ser un partido que no tiene caudillo es un partido que expone aquí libremente su juicio." (Emilio PALOMO en DSCC nº 189, 24.VI.32). Sobre la incapacidad de los ministros radical-socialistas para controlar a su minoría parlamentaria, cfr. Manuel AZARA: Memorias políticas..., ob. cit., p. 432.

(101).- Ya, al comenzar a discutirse la Constitución, los radical-socialistas fueron incapaces de elaborar un criterio de partido ante la cuestión regional. De esta forma, la larga intervención de Félix GORDON ORDAS, para exponer la posición del radical-socialismo sobre la totalidad del proyecto constitucional, no contuvo la menor referencia a esa cuestión (cfr. DSCC nº 30, 1.IX.31).

(102).- En este sentido, cfr. las intervenciones de Ventura GASSOL, por una parte, y de SANCHEZ ROMAN y ALBA, por otra, que intentaron sin éxito forzar a Fernando DE LOS RIOS a manifestar ante las Cortes su postura sobre el problema universitario suscitado en el Estatuto (DSCC nº 210, 2. VIII.32).

(103).- Cfr. DSCC nº 45, 25.IX.31.

p. 393. (104).- En Memorias políticas..., ob. cit.,

(105).- En ibidem, p. 155.

(106).- Cfr. ibidem, p. 397-398 (sobre una intervención mediadora de JILEREZ FRAUD) y p. 425-427 (sobre otra de DE LOS RIOS y de Domingo BARNES).

(107).- En DSCC nº 168, 19.V.32.

(108).- Se refería a Emiliano IGLESIAS AMBROSIO, diputado radical por Pontevedra, hombre de confianza de LERROUX, de probado anticatalanismo y con turbulentos antecedentes en el Ayuntamiento de Barcelona. Con motivo del expediente instruido a Juan MARCH por la Comisión de Responsabilidades de las Cortes Constituyentes, fue acusado por un diputado de su propio partido, SIMO, de ciertas filtraciones de lo tratado por la Comisión y de intento de soborno en beneficio del financiero. Sería separado del partido radical y las Cortes, en sesión secreta, se declararían "incompatibles" con él. Sobre este episodio, cfr. Joaquín ARRARÁS: Historia..., ob. cit., tomo I, p. 244-246.

(109).- En DSCC nº 210, 2.VIII.32.

(110).- En las elecciones parlamentarias de noviembre de 1933, la coalición de derechas no republicanas presentó una candidatura en Madrid, en la que figuraban los principales líderes de los distintos grupos que la componían. Los resultados electorales fueron un dato significativo de la popularidad alcanzada por ROYO en sus campañas anticatalanistas, pues rebasaría en cerca de 3.000 votos al segundo candidato derechista que resultó ser GIL-ROBLES (cfr. Javier TUSELL: La Segunda República en Madrid: elecciones y partidos políticos, ob. cit., p. 111). En otras provincias obtuvo asimismo lucidas votaciones, optando finalmente por el acta de diputado conseguida en Valladolid donde encabezó la lista victoriosa.

(111).- En DSCC nº 181, 10.VI.32.

(112).- En DSCC nº 189, 24.VI.32.

(113).- En Memorias políticas..., ob. cit., p. 430.

(114).- Esta fue la propuesta inicialmente defendida por el Gobierno. Cfr. la intervención de AZAÑA en DSCC nº 173, 27.V.32.

(115).- Principalmente ORTEGA Y GASSET. Cfr. sus intervenciones en DSCC nº 165, 176 y 207, 13.V, 2.VI y 27.VII.32. Asimismo, los radicales: cfr. LERROUX en DSCC nº 177, 3.VI.32. Este fue también el criterio sostenido en un principio por la Comisión de Estatutos.

(116).- La Universidad autónoma fue la propuesta contenida en una enmienda del diputado radical-socialista Domingo BARNES (véase DSCC nº 207, 27.VIII.32), pero inspirada directamente por el propio AZAÑA, que la defendió ante la Cámara consiguiendo su aprobación por 129 votos a favor y 84 en contra. Los diputados catalanes se abstuvieron en la votación, aunque su insatisfacción fue debida más a la solución dada a la enseñanza primaria y media que al problema universitario (cfr. DSCC nº 210, 2.VIII.32). He aquí la redacción final del artículo 7º del Estatuto en el párrafo que dedica a la Universidad: "Si la Generalidad lo propone, el Gobierno de la República podrá otorgar a la Universidad de Barcelona un régimen de autonomía; en tal caso, ésta se organizará como Universidad única, regida por un Patronato que ofrezca a las lenguas y a las culturas castellana y catalana las garantías recíprocas de convivencia y de igualdad de derechos para profesores y alumnos." La Generalidad se acogió de inmediato a esta posibilidad y la Universidad Autónoma de Barcelona comenzó a funcionar durante el curso siguiente, siendo su primer rector el arqueólogo Père BOSCH I GIMPERA. Curiosamente, ahora se vuelve a recordar ese antecedente como una posible solución a los problemas actuales de la Universidad en Cataluña.

(117).- Entre estos últimos, ALBA, MAURA, GARCIA VALDECASAS y LARA en nombre de los radicales (cfr. DSCC nº 224, 25.VIII.32). Véase la respuesta de AZAÑA a estas pretensiones retardarias en DSCC nº 227, 31.VIII.32.

(118).- En Memorias políticas..., op. cit., p. 430-431.

(119).- Sobre el tema del empleo, y sus causas, de la técnica del retraining en las Cortes de la IIª República, es muy interesante el artículo, ya citado, de José Juan TOMARIA: "La subcultura de oposición en la España parlamentaria: para una sociología del retraining."

(120).- En DSCC nº 210, 2.VIII.32.

385. (121).- En Memorias políticas..., op. cit., p.

(122).- Ambas enmiendas fueron presentadas al artículo 2º del Estatuto, referente al status oficial del idioma catalán. La enmienda de PENALBA sería finalmente aceptada por la Comisión y aprobada por 191 votos a favor y 112 en contra; votos que correspondieron exactamente a las fuerzas de la mayoría, por una parte, y de la oposición, por otra. Indalecio PRIETO se abstendría, y fue también en esta ocasión cuando tuvo lugar la ruptura, ya aludida, del diputado socialista ALGORA. Sobre los intensos debates que ocasionaron ambas enmiendas, cfr. DSCC núms. 185-188, 17.VI.-23.VI.32.

(123).- Manuel AZAÑA: Memorias políticas..., ob. cit., p. 404-405.

(124).- "Luís Bello es muy estatutista, pero no suele encontrar buenas razones para defenderlo; diríase que es estatutista por carácter." (en ibidem, p. 380).

(125).- Se refiere a Mariano RUIZ FUNES, diputado de Acción Republicana por Murcia, catedrático de Derecho Penal, íntimo de AZAÑA, que fue uno de los artífices, dentro de la Comisión de Constitución, del "Estado integral". Véase, en este sentido, su intervención parlamentaria, imprescindible para comprender lo que pretendieron los creadores de tal concepto, en DSCC nº 37, 11.IX.31.

(126).- En Memorias políticas..., ob. cit. p. 412.

(127).- Para la propuesta de BESTEIRO, su modificación por Miguel MAURA, las duras protestas de los agrarios MARTÍNEZ DE VELASCO y FANJUL, las reservas de los radicales por boca de GUERRA DEL RÍO y la aprobación final de la propuesta, véase DSCC nº 189, 24.VI.32.

(128).- Del primitivo dictamen de la Comisión compuesto por 48 artículos (en DSCC, 8.IV.32) se llegaría, por este camino, a los 19 artículos del texto final.

(129).- En Quaranta anys..., ob. cit., tomo II, p. 138-140.

(130).- El texto de la proclama se encuentra en Joaquín ARRANAS: Historia..., ob. cit., tomo II, p. 463-464.

(131).- En DSC nº 136, 11.XII.34.

(132).- La postura inicial del Gobierno se resolvió en el dictamen elaborado por cuatro ministros -MARTÍNEZ DE VELASCO, AIZPUN, HIDALGO y ANGUERA DE SOJO-, en el que se establecía que el período transitorio de suspensión del Estatuto no excedería de tres meses.

(133).- Sobre la postura inhibicionista del Presidente de la Comisión, dejando toda la carga de la iniciativa en manos del Gobierno, véase su intervención en DSC nº 135, 7.XII.34. Se trataba, según él, de un problema que "por su índole y responsabilidad, no es a esta Comisión parlamentaria a la que le toca responder, sino al Gobierno". Por ello, "la resolución definitiva ya la dirá el Sr. Presidente del Consejo de Ministros,..., él será el que haga la proposición que, cuando menos, la mayoría parlamentaria votará con gusto".

(134).- Sobre la negociación de GIL-ROBLES con los radicales, cfr. No fue posible la paz, ob. cit., p. 153-155.

(135).- Las propuestas de GIL-ROBLES se concretaron en cuatro enmiendas presentadas al primitivo dictamen, que fueron defendidas por el radical GUERRA DEL RÍO (véase DSC nº 138, 13.XII.34). La principal modificación que introdujeron estas enmiendas consistió en la supresión del plazo para el restablecimiento de la autonomía, que decidirían de un modo gradual las Cortes a iniciativa del Gobierno "cuando lo aconsejaran las circunstancias". Además, se estableció el cargo de Gobernador General de Cataluña y que todo lo relativo al orden público, justicia y enseñanza de la región se regularía mediante una nueva ley.

(136).- En DSC nº 134, 6.XII.34.

V. B. LA CUESTION RELIGIOSA.-

B. La cuestión religiosa.-

Sin remontarnos a la polémica en torno al hecho religioso como fundamento de la unidad nacional desde los orígenes del Estado español, lo cierto es que, junto a la cuestión regional, y más vinculado a ella de lo que habitualmente se considera, uno de los legados sin resolver de la Monarquía liberal fue la tradicional sacralización de la política en nuestro país. Así, otro de los sempiternos problemas que hubo de afrontar ese intento de modernización que supuso la IIª República fue la secularización del Estado y, en general, de la vida pública en España (1).



Ya, en las vísperas republicanas, el tema había sido objeto de intensos debates en el seno del Comité revolucionario, más tarde Gobierno provisional. Según Miguel MAURA:

"La máxima discrepancia surgía en el tema religioso. Todos los miembros del Comité, a excepción de Niceto y yo, eran, por convencimiento y por velocidad adquirida en sus vidas políticas, ferozmente anticlericales y, por supuesto, agnósticos, cuando no ateos. Para ellos, República era sinónimo de laicismo integral, y dada la realidad española, ello equivalía a la persecución religiosa, puesto que habían de ser disueltas todas las órdenes monásticas y confiscados sus bienes en beneficio del Estado. La desamortización debía de hacerse inmediata e implacablemente. Nosotros dos, convencidos de que ello representaba una guerra civil cruenta e inabarcable, manteníamos el principio de la libertad, o sea el respeto a la conciencia individual de todos los españoles, que, siendo en su mayoría católicos, merecían el respeto y el amparo del poder público desde la escuela hasta el cementerio. Las discusiones sobre este vidrioso tema fueron durísimas y, en más de una ocasión, hubimos Niceto y yo de plantearnos, al terminar ellas si había llegado o no la hora del rompimiento.

Después de mucho debatir, prevaleció el criterio moderado que representábamos Alcalá Zamora y yo, y, llegada la hora del triunfo, esa fue la tónica de la conducta del Gobierno provisional hasta las Cortes Constituyentes".  
(2).

¿Cuáles fueron exactamente los términos de ese

"criterio moderado" que llegó a prevalecer? ALCALA-ZAMORA sería algo más preciso al escribir:

"El Comité revolucionario, al trazar problemas como futuro Gobierno provisional, no juzgó ni éstos ni los demás problemas que había de resolver la Constitución. Se admitía, naturalmente, la libertad de cultos y se insinuó claramente por algunos elementos de izquierda que no bastaría la fórmula de 1869. Habría de irse algo más allá; ¿a dónde? No se dijo, pero evidentemente se aludía a la separación de la Iglesia y el Estado, que por sí sola, hecha con serenidad y sin odio, no habría suscitado protestas ni siquiera del lado derecho y de la Iglesia misma". (3)

Y, efectivamente, la libertad de cultos sería la única medida referente a la cuestión religiosa contenida en el Estatuto jurídico del Gobierno provisional (4), dejando todo el régimen de las relaciones entre la Iglesia y la República a la posterior decisión de las Cortes Constituyentes.

Las primeras decisiones parlamentarias sobre la cuestión religiosa fueron las contenidas en varios artículos de la Constitución y, de un modo muy especial, en su artículo 26, en el que se establecieron los principios básicos del nuevo status jurídico de la Iglesia (5). Más

tarde, las Cortes volverían sobre el problema discutiendo y aprobando una serie de normas-ley de secularización de cementerios (6), ley del divorcio (7) y, sobre todo, la importantísima ley de Confesiones y Congregaciones religiosas (8)- en desarrollo de los preceptos constitucionales. Toda esta actividad decisional de las Cortes Constituyentes en materia religiosa no tendría continuidad, ni siquiera con una actividad de signo contrario, durante el bienio radical-cedista. En este segundo período parlamentario, no se produjo un desmantelamiento o reforma de las normas anteriores por otras distintas (9), sino más bien una "desnaturalización" de la labor del Parlamento constituyente utilizando instrumentos de acción indirecta, como los Presupuestos del Estado, o, más simplemente, dejando sin aplicación toda aquella normativa. Habría un intento de reforma constitucional, promovido desde la Presidencia de la República, que abarcaba también los preceptos "religiosos", pero que no llegó a ser discutido por las Cortes (10). Por último, tras la victoria del Frente Popular en 1936, el Gobierno aceleró el cumplimiento de lo que había sido paralizado en los dos años anteriores, especialmente la sustitución de la enseñanza religiosa, pero tampoco se registraron hasta el mes de julio de aquel

año nuevas decisiones parlamentarias (11).

Frecuentemente, la cuestión religiosa ha sido elevada al rango de "el problema fundamental" de la IIª República, hasta el punto de señalar las decisiones que se tomaron en este área como factores principales del fracaso republicano y, en definitiva, del enfrentamiento que desembocó en la Guerra Civil. Para unos, la legislación republicana tuvo un carácter abiertamente persecutorio y represivo de los sentimientos católicos del país. Para otros, el error fue más bien de prioridades políticas: los líderes republicanos "alienados" por el problema religioso abandonarían o relegarían a un segundo término, según esta interpretación, cambios sociales y económicos de mayor importancia y urgencia como, fundamentalmente, la reforma agraria (12).

En cualquier caso, lo cierto es que todas estas decisiones parlamentarias en materia religiosa durante la IIª República pueden considerarse como un típico ejemplo de decisiones políticas en las que alcanza mayor trascendencia la forma de adoptarlas que su fondo o contenido. Según el enfoque utilizado en las páginas que siguen, el conflicto tuvo su origen, en primer lugar, en el carácter

polémico que alcanzó el problema religioso dentro del sistema de partidos. La enorme fragmentación y la escasa consolidación estructural de los partidos políticos, a las que ya hemos hecho referencia, hicieron que la cuestión religiosa fuera un factor primordial de división entre las fuerzas de uno y otro lado y, al mismo tiempo, un instrumento de afirmación y cohesión políticas para dichas fuerzas; en definitiva, un factor de diferenciación política, que paradójicamente, igual que vimos ocurrió en las cuestiones regionales, fue precisamente lo que dificultó la adopción de decisiones que solucionaran el problema. Consiguientemente, al ponerse en marcha los mecanismos decisionales, lo que interesó, en lugar de la aproximación entre las distintas posturas, fué dejar bien marcadas las diferencias frente al adversario político. De esta forma, el dogmatismo prevalecería sobre el pragmatismo y el moralismo ideológico sobre las actitudes de compromiso.

En segundo término, el predominio parlamentario resaltó aún más todos esos rasgos en el tratamiento de la cuestión religiosa, ya que las dimensiones polémicas del problema encontrarían en las Cortes el escenario ideal para ser utilizadas y reforzadas por los partidos. No es ca-

sual, como veremos, que el Gobierno y la Presidencia de la República fueran los centros de poder desde los que, en mayor medida, se promoviese la "desideologización" del problema religioso y la búsqueda de soluciones de compromiso. Entre ellos, de un lado, y las Cortes, de otro, tendría lugar una cierta tensión a la hora de las decisiones. La debilidad de los Gobiernos y la "congelación" de los poderes presidenciales, por las causas ya analizadas anteriormente, acabarían inclinando la balanza del lado parlamentario.

a. La cuestión religiosa, factor de diferenciación política.-

Si aceptamos, lo cual puede hacerse sin grandes problemas, que , objetivamente, el fin de las decisiones republicanas en materia religiosa era conseguir la secularización social y política de España, hemos de acordar que las consecuencias de esas decisiones fueron francamente contradictorias de lo que pretendían. No solamente es que muchas de ellas fueran ineficaces, sino que, incluso, llegaron a provocar una presencia más viva de la religión y de la Iglesia en la política española.

Explicar este efecto boomerang como una reacción suscitada en los sentimientos religiosos del país por unas medidas hirientes o persecutorias es el recurso más habitual. Sin embargo, hace agua por muchas partes. Arranca esa explicación de dos supuestos muy discutibles: en primer lugar, considerar que un vasto proceso de cambios para la Iglesia española fue capaz, por sí solo, de provocar la reacción de amplios sectores de la sociedad española, cada vez más despegada de las instituciones eclesiales (13); en segundo lugar, que tales medidas, incluso subjetivamente consideradas por sus receptores o afectados más directos, tuvieron ese carácter persecutorio o, al menos, peligroso que se les imputa. Sin entrar ahora en un análisis de contenido de las decisiones (14), no sería aventurado sostener que ese contenido no fue tan "terrible" o con tanta carga de conflictividad, incluso para su momento y ambiente histórico, como se pretende con frecuencia. La mayor parte de las medidas secularizadoras hubieran sido, en principio, aceptadas por los católicos españoles y, en especial, por la Iglesia-institución, al menos como inevitables históricamente, y en algunos casos llegaron a ser consideradas beneficiosas para la propia Iglesia por ciertos sectores católicos. En otras medidas, como el divorcio, la Iglesia tenía que "salvar la cara", pero tampoco

estuvo muy dispuesta a librar batallas a fondo por su causa. Tan sólo la prohibición de enseñar para las Ordenes religiosas -aunque no para sus miembros- y la disolución de la Compañía de Jesús, fueron las únicas medidas en que la Iglesia católica se consideró realmente herida, y en la última de ellas con ciertas reservas (15). A todo esto, debe añadirse también el escaso grado de afectividad alcanzado en la práctica por la mayor parte de estas decisiones(16). No parece, por tanto, muy seguro que fuera el impacto social de la legislación, por su contenido, lo que principalmente motivó el fracaso de los esfuerzos secularizadores.

La raíz del problema estuvo más bien en que los planteamientos a través de los cuales se llegó a esas decisiones elevaron la cuestión religiosa al rango de cuestión política fundamental. El problema religioso se poli-  
tizó, esto es, se convirtió en una de las principales pautas del conflicto político, de tal forma que la sacralización de la política española aumentaría en lugar de atenuarse. Hasta tal punto fue así, que los propios defensores de la legislación laicista se colocaron en un plano "trascendental" similar al de sus oponentes, llegando a



ofrecer una religiosidad de signo contrario a la de éstos y, como ha puesto de manifiesto TOHARIA, a "hacer un punto de honor de afirmar la hondura y sinceridad de sus sentimientos religiosos. Y no sólo eso, sino incluso de considerarlos más puros y reales que los de los propios diputados católicos" (17). En este sentido, el discurso que abrió el debate sobre el problema religioso en las Cortes Constituyentes es, como muestra, una joya. En él, Fernando de los RIOS comenzaría situando dicho problema como "el más íntimo, más profundo que hay en la vida española" y manifestando cómo "esa magna cuestión" llegaba a constituir "lo específicamente característico" de muchos partidos, pues tenía "relevancia bastante como para distinguir a los partidos unos de otros y, a veces, para constituir la médula de ellos". A continuación, con cierta cursilería krausista, afirmarí:

"Nosotros, a veces, no somos católicos, no porque no seamos religiosos, sino porque queremos serlo más. Hasta la última célula de nuestra vida espiritual está saturada de emoción religiosa; algunos de nosotros tenemos la vida entera prosternada ante la idea de lo absoluto e inspiramos cada uno de nuestros actos de un ansia ascensional." (18)

Y, evidentemente, cuando se establece una competición tratando de saber dónde está "la autenticidad religiosa", qué posiciones responden con mayor fidelidad al "ver

dadero" espíritu del Evangelio, o quién está más próximo de la "mejor" tradición católica española (19), resulta irónico hablar de una secularización de la vida política.

En resumen, parece que el análisis de los procesos decisorios, activados por el sistema de partidos, tiene mayor interés que el de las propias decisiones finales para explicar esa creciente sacralización, cuando se intenta comprender cómo y por qué los conflictos en materia religiosa fueron convirtiéndose en un cleavage político fundamental a lo largo de la IIª República. El origen del fenómeno, como veremos seguidamente, estuvo en que tanto la izquierda republicana como la derecha necesitaron, al menos inicialmente, de la cuestión religiosa para afirmarse políticamente y consolidar sus organizaciones.

En efecto, entre las fuerzas de la izquierda republicana fue desde donde con mayor vigor se impulsaron las decisiones parlamentarias que apuntaban cambios radicales en materia religiosa. Especialmente, el partido numéricamente más importante de este sector durante el primer bienio, el radical-socialista, llegó a hacer de tales cambios el principal objetivo de su actividad parlamentaria. Y hay que tener en cuenta cómo ello fue provocado, en buena me-

dida, por necesidades de tipo estructural, sin que esta afirmación suponga descartar explicaciones de otro tipo (20). El partido radical-socialista, con una organización muy reciente y unos efectivos en rapidísima expansión -doble motivo de debilidad interna-, tenía que ganarse un lugar bajo el sol, esto es, que "justificar" su presencia en el abanico político. Y, así como vimos que la "justificación" casi exclusiva de los partidos regionalistas fue la causa autonómica, el republicanismo de izquierdas hubo de "especializarse" en el problema religioso y en las cuestiones culturales o morales con él relacionadas. Si los regionalistas estaban para conseguir las autonomías o los socialistas para los cambios sociales y económicos, los radical-socialistas estarían para afrontar la presencia de la Iglesia en la vida española, denunciada por ellos como el principal obstáculo de la República. La Iglesia era, ni más ni menos, que un "anti-Estado", según afirmó GORDON ORDAS al exponer el criterio de su partido ante el proyecto constitucional, añadiendo:

"El Estado-libre no puede existir mientras no logre sacar de él otro Estado que lo gobierne y dirija, y este Estado es la Iglesia; la Iglesia en cuanto significa la base fundamental del poder, de la familia, de la propiedad y de la enseñanza." (21)

Y a este influjo de la Iglesia española imputaría Alvaro de ALBORNOZ "las principales taras del carácter nacional", haciéndole responsable de esta sobrecogedora lista:

"...un sentido de la justicia inquisitorial, sentido de mendicidad, carácter mesiánico, ética de resignación y abandono, el sentimiento catastrófico y apocalíptico, que incapacita a nuestro país para la reforma lenta, gradual, preparada por la madurez de la conciencia y del juicio, y que le hace tener una fe sobrehumana en la transformación y en el cataclismo, incompatibles con la evolución de la vida política moderna, de los partidos y del Estado,..." (22)

Ante cuadro tan aterrador, para preparar el futuro era por tanto ineludible la tarea de desmontar esa piedra angular del pasado. Pero ¿cómo hacerlo? El problema radicaba en que al asumir un partido la cuestión religiosa con esa hondura e intensidad, basando en ella la principal razón de su existencia, se estaba transformando por paradójico que resulte, en un partido "confesional" con todos sus atributos. Efectivamente, en el partido radical-socialista tuvo lugar una interferencia, similar a la que se produce en los clásicos partidos confesionales, entre la esfera política y la esfera de trascendentes principios morales, lo cual, en definitiva, desembocó en el moralismo ideológico o en la ideología moralizante, que, como ha señalado PAYNE,

fue una de las notas distintivas de la izquierda republicana española (23). Ello determinó que, al enfrentarse las Cortes con los problemas religiosos, el partido radical-socialista despreciase las fórmulas de compromiso, pues éstas eran consideradas como una "traición a los principios" sobre los que no cabía transacción alguna, o, lo que es lo mismo, sobre los que no cabían soluciones políticas (24). Aquellos que, a lo largo de los debates parlamentarios, osaran abandonar por razones de tipo político, siquiera fuera parcialmente, los principios sostenidos por el republicanismo tradicional en materia religiosa, serían de inmediato anatematizados desde los escaños radical-socialistas (25). La importante intervención citada de ALBORNOZ, cuando entre distintos sectores de la Cámara se estaba tejiendo un acuerdo en esa espinosa materia, es un buen ejemplo de crítica al transaccionalismo político:

"Oigo decir también que una Constitución es siempre una transacción, un compromiso entre los partidos; creo que es este un parecer absolutamente erróneo,..."

Y, como muestra de ese error, evocaría la actitud "tímida y medrosa" del liberalismo español, "sobre todo en materia religiosa", refiriéndose especialmente al Pacto de Vergara y al Pacto de El Pardo, pese a los cuales no se evi

taron las guerras civiles del siglo XIX:

"Por eso yo, al empezar mi discurso, quiero recordar esas dos transacciones para mí tan funestas, y digo: señores Diputados, no más abrazos de Vergara, no más pactos de El Pardo, no más transacciones con el enemigo irreconciliable de nuestros sentimientos y de nuestras ideas. Si estos hombres creen que pueden hacer la guerra civil, que la hagan: eso es lo moral, eso es lo fecundo: el sello de nuestra Constitución y de nuestra República no puede ser otra cosa."

No se trataba a priori de llevar a cabo una política persecutoria contra unos "elementos políticos, a los que yo -declaraba ALBORNOZ- sería siempre incapaz de perseguir desde el Poder ni fuera del Poder", pero los principios eran irrenunciables y aunque era previsible que, "dentro de treinta años, a nuestros descendientes, temas como los que estamos discutiendo aquí, les parecerán cosas de paleontología política" (?), no se debía ceder ante las amenazas de guerra civil, pues el riesgo mayor no estaba en ellas, sino en "defraudar", esto es, en desviarse del dogma revolucionario (en materia religiosa, se entiende):

"Se os invitará (os han invitado ya voces más autorizadas que la mía) a la prudencia, a la reflexión, a la cordura. Yo os hago también esa invitación; pero antes de acabar tengo que deciros una cosa, y es que no os dejéis impresionar por ese fantasma absurdo de la guerra civil ni por el fantasma, menos absurdo, de la contrarrevolución. El peligro, Sres. Diputados, correligionarios repu-

blicanos de todos los partidos, también vosotros, socialistas, el peligro supremo no está en esos fantasmas de la guerra civil y de la contrarrevolución; el peligro es otro... El peligro supremo, ..., está en defraudar, en decepcionar a la revolución. Es muy peligroso, señores Diputados, decepcionar y defraudar." (26)

Ante actitudes de este tipo, hubo lamentaciones, como las de Adolfo POSADA, de que un "laicismo militante, de lucha" prevaleciera sobre el "neutralismo jurídico", que, para los "espíritus liberales", hubiera sido la postura más coherente y fructífera (27). Sin embargo, ese "neutralismo" fue imposible desde el momento que la izquierda republicana encontraba en la cuestión religiosa su principal razón de ser, política y doctrinalmente, haciendo así inevitables esas actitudes laicistas de combate.

Del mismo modo, y sin que quepa discernir prioridades en el tiempo, la cohesión, crecimiento y consolidación de las derechas se produciría también en torno al problema religioso, que fue el medio del que se valieron principalmente para remontar la etapa de su desorganización inicial, tras ser proclamada la República, hasta llegar a la formación de una gran organización política de masas. Así, surgió un intenso confesionalismo político de signo opuesto, pero simétrico, al de la izquierda republicana.

Para organizar la defensa política del catolicismo fue necesario, en primer lugar, que éste se sintiera atacado políticamente, igual que, como vimos, el "confesionalismo" de izquierdas se fundaba sobre la idea de una agresión histórica eclesial. Resaltar la figura del adversario político-religioso era, pues, un objetivo parlamentario primordial, de forma que esas posturas enfrentadas se alimentaron mutuamente en su fricción, como dos bolas de nieve, completando e incrementando el alud de "religiosidad" que invadiría todo el espectro político. Desde un principio, esta dinámica estuvo presente en los debates parlamentarios. Véase, por ejemplo, el siguiente toma y daca entre un diputado católico y los escaños de la izquierda, cuando comenzaba a perfilarse ya la utilización de las creencias religiosas como etiqueta política:

"...si creéis que nos rebaja el título de católicos, nosotros creemos que, por el contrario, lo que más nos realza en el mundo, el primer título de honor es el seguir llamándonos católicos en todas partes. (Un Sr. Diputado: Ponedlo en las candidaturas.) Está puesto, y, en cambio, yo pregunto, puesto qué me ha sido hecha esta interrupción: ¿Quién de la Cámara fue a la lucha electoral con el título de anticatólico? (El Sr. Ministro de Hacienda (Prieto): Yo no soy católico y me he cuidado de decirlo así en propagandas electorales para que nadie se llamara luego a engaño por haberme votado.) Eso en lo manifiestos al distrito. (Varios señores Diputados interrumpen al orador.- El Sr. Presidente reclama orden.- El Sr. Villa: ¡Anticatólicos siempre!) Así; aquí no sirven



caretas; nosotros lo decimos siempre con la cara descubierta. ¡ Así somos los católicos, los cavernícolas! (Un Sr. Diputado: Así somos los anticatólicos.) Eso donde hay que ponerlo -repito- es en los manifiestos electorales. (Un Sr. Diputado: No hace falta; está en nuestros programas.) Si hace falta; lo demás todo es farsa." (28)

Ese catolicismo político alcanzaría su máxima expresión en la CEDA. Si bien otros sectores de la derecha -monárquicos carlistas o alfonsinos, republicanos conservadores y nacionalistas vascos- intentaron también hacer bandera política de la defensa de los intereses católicos, lo cierto es que tal defensa estaba supeditada a otros objetivos políticos que constituían la auténtica entraña de estos grupos. Para los monárquicos, en sus distintas variantes, de lo que se trataba era de identificar al régimen republicano en su conjunto con los ataques a la religión: ergo ser católico era incompatible con ser republicano (29). En un plano opuesto, se movieron ALCALA-ZAMORA y MAURA, para los cuales el objetivo prioritario era el reforzamiento de la República, tratando de incorporar a ella a los católicos mediante un partido conservador, liberal e inequívocamente republicano (30). En cuanto al PNV, la condición de católico era un rasgo que contribuía a resaltar todavía más las peculiaridades del pueblo vasco, sobre las que se fundaron las reivindicaciones de autonomía: el catolicismo era,

en definitiva, un ingrediente más del nacionalismo (31).

Fue en la CEDA, y en su embrión Acción Popular, donde la defensa del catolicismo llegaría a ser el núcleo esencial de las posiciones políticas, donde con mayor exactitud podía hablarse de un partido confesional y donde más estrechas fueron las relaciones entre los políticos y la jerarquía eclesiástica. Como ha definido TUSELL, "la CEDA es, ante todo y sobre todo, un conglomerado creado en defensa del catolicismo. La idea de Angel HERRERA al crearla había sido precisamente ésta y no dejó de serlo hasta el final de sus días" (32). Aunque a menudo se recuerda el ra-  
llement de los católicos franceses, inspirado directamente por las encíclicas de LEON XIII, como antecedente más directo de lo que supuso la CEDA, sus dirigentes, según veremos, sintieron y declararon, sin embargo, una mayor proclividad a repetir la experiencia del Zentrum católico alemán (33).

El punto de partida aglutinante sería, como ya hemos señalado, la denuncia de una política persecutoria contra el catolicismo. En las Cortes Constituyentes no se trató, por parte de los diputados católicos, tanto de entrar en el contenido de las decisiones como de ir afirmando su cohesión política frente a una agresión del exterior.

El sentimiento de la persecución religiosa era, en definitiva, una necesidad política primaria. He aquí, por ejemplo, el dramático balance que hacían los diputados cedistas ante la Ley de Congregaciones:

"La Iglesia española, desde el advenimiento de la República, recorre un largo y doloroso calvario, cargada con la pesada cruz de continuos atropellos y ultrajes, ha apurado la hiel de muchas amarguras y este proyecto es la cumbre de ese monte Gólgota donde os disponéis a sacrificarla..." (34)

La relación entre estos sentimientos y el deseo de afianzar una organización de masas, de componente fundamentalmente católico, era manifiesta. Tal relación ya apareció nítida en la primera intervención parlamentaria de GIL-ROBLES sobre la cuestión religiosa, que, aún cuando las Cortes no habían tomado ninguna decisión, representó en su momento todo un programa de acción política. La premisa de tal programa era, en efecto, la persecución de toda la masa católica española:

"Nosotros entendemos que el proyecto constitucional, tal como viene redactado en el dictamen, es un proyecto de persecución religiosa, y, por consiguiente, nosotros en estas condiciones no podemos aceptarlo. Al hablar así, bien sabéis que no hablo sólo en nombre propio; hablo en nombre de muchos cientos de miles, de muchos millones de católicos que piensan exactamente como yo."

¿Qué debían hacer, y cómo, los católicos españoles frente a esta situación? De una parte: continuar "dentro de la legalidad, sin violencia, sin apelaciones a la fuerza, sin guerras que nuestra doctrina nos prohíbe." De otra: declarar "abierto un nuevo período constituyente, cuya duración no nos asustaría". Faltaba, sin embargo, el instrumento político de esa acción y aquí es donde GIL-ROBLES recurrirá al precedente del Zentrum en Alemania, del cual confesó haber extraído "las más fecundas conclusiones en el orden político":

"También allí un Estado poderoso, en nombre de la tendencia cultural denominada el Kulturkampf, inició contra los católicos una serie de medidas opresoras que se conocen en la historia con el nombre de "Las Leyes de Mayo", tan graves como las que vosotros quizá queréis llevar a la práctica, o como están, por lo menos, en el dictamen del proyecto de Constitución. Los católicos alemanes, que yo quisiera que fuesen un modelo para los católicos de mi patria, no se pusieron violentamente en frente de ellas; declararon que aquellas leyes, impuestas por la fuerza de un Estado que tenía todos los resortes de la autoridad, eran vigentes porque la fuerza las imponía, pero que contra ellas iniciaban una ofensiva en el terreno legal. Prosiguieron esa ofensiva y, elección tras elección y batalla tras batalla, fueron conquistando en el Parlamento nuevos puestos y llegó un día en que tuvo que acudir a Canosa aquel coloso del imperialismo que se llamó el príncipe de Bismarck. Al cabo de diez años de lucha, en los cuales se cultivó y purificó el catolicismo alemán, aquellas leyes opresoras fueron derogadas y la concordia se estableció entre las distintas creencias del Imperio alemán. Este ha de ser para nosotros, señores, el modelo que en todo momento hemos de seguir y seguiremos..." (35)

La cuestión religiosa iba, desde entonces, a vincularse estrechamente con el nacimiento y la existencia de la principal organización política de la derecha, igual que sucedía entre la izquierda republicana. Bajo esta perspectiva, la conflictividad del problema religioso puede ser considerada como una necesidad de tipo estructural, impuesta por un sistema de partidos, débil y fragmentado, dentro del que algunos de sus componentes recurrieron a ese problema para diferenciarse y afirmarse políticamente.

Se creó con ello un nuevo motivo de línea de división política que afectó a todos los partidos y no solamente a sus causantes más inmediatos. Efectivamente, incluso aquellos partidos cuya principal razón de ser se hallaba en otras latitudes se verían forzados a tomar postura o alinearse en esa dimensión religiosa del conflicto político. Así, por ejemplo, la actitud del partido socialista en las Cortes durante el período constituyente fluctuó entre un cierto desinterés, en relación con otros temas, ante la cuestión religiosa (36) y la preocupación de no verse desbordados a la izquierda por quienes sostenían las posiciones más radicales, contundentes o precisas en este ámbito (37); el resultado fueron unas actitudes ambiguas en las que a primera vista se mantenía el radicalismo anticlerical, pero bajo las cuales se apuntaba el deseo, más o menos tímido,

de que finalmente no prosperase (38). Del mismo modo, el bi partidismo catalán -Lliga y Esquerra- con sus principales elementos de diferenciación política, entre sí y frente al resto del sistema español de partidos, independientes de la cuestión religiosa, se vieron en la necesidad de aproximarse a las posturas sostenidas en el conflicto por sus aliados parlamentarios: la derecha confesional para la Lliga (39) y la izquierda republicana para la Esquerra (40). También el partido radical se encontró sujeto a lo que las coaliciones de cada momento le imponían. Su vocación de partido centrista durante la IIª República se impuso a su tradición anticlerical y le condujo a la típica ambivalencia del centrismo. Si, en 1931, se sumaba a los postulados anticlericales de la izquierda (41), a partir de 1933, no tendría más remedio que transigir en las Cortes con el "revisionismo" reclamado por la CEDA (42).

La cuestión religiosa fue por tanto conflictiva en la medida que se integró, y llegó a ser una de sus principales pautas, en el conflicto político entre partidos. Esta dependencia entre el sistema de partidos y el problema religioso, es precisamente lo que justifica la afirmación introductoria de que fue la forma de adoptar las decisiones parlamentarias, más que su contenido, el aspecto verdaderamente relevante del conflicto. Los protagonistas tam

bién fueron conscientes, aunque fuera un tanto superficialmente, de esta importancia de las formas decisionales. Así, AZAÑA escribiría en noviembre de 1931, apenas transcurrido un mes desde las decisiones constitucionales en materia religiosa, sobre la conveniencia de llevar la política con la Iglesia "de otra manera" (el subrayado es suyo) y de cómo "pequeñas resoluciones" podían provocar una reacción mayor que "grandes golpes": "en el Gobierno -concluía- es decisiva la manera de tratar a las gentes y los problemas" (43). Dos años más tarde, LERROUX, al hacer en las Cortes un balance de la política religiosa, se pronunciaría en términos semejantes (44). Y véase, por último, cómo ALCALA-ZAMORA no discutía el hecho de la separación Iglesia-Estado en sí, si no más bien la forma de su establecimiento:

"Todo el problema de la separación estaba en que fuera amistosa, gradual, correcta, decente en las maneras, cordial en el sentimiento, bien educada en la conducta, sin brusquedad, sin violencia, sin sectarismos y sin odio..." (45)

Sin embargo, no se trata tan sólo, como pudiera parecer, de que las actitudes fueran más o menos delicadas o exquisitas. Eso quizá valga como síntoma, pero la idea que estamos manejando tiene mayor amplitud y hondura. Entendemos aquí por forma de las decisiones, los procesos a través de los cuales se llegó a la aprobación parlamenta-

ría de los preceptos en cuestión, o, más concretamente, los planteamientos políticos de distribución de fuerzas que condujeron a esa aprobación. Se trata, en definitiva, de la mayor incidencia política de la génesis de las decisiones que de lo que éstas finalmente contenían.

La trascendental dimisión de ALCALA-ZAMORA y Miguel MAURA en octubre de 1931 resulta, en este orden de cosas, muy esclarecedora. Tal dimisión, habitualmente presentada como actitud impuesta por una incompatibilidad entre la conciencia individual y el contenido de una decisión política, tuvo, sin embargo, motivaciones reales más prosaicas. El disgusto de ambos católicos no tuvo su raíz tanto en el contenido del artículo 26 de la Constitución como en el camino parlamentario que siguió este artículo hasta su aprobación.

Repasemos brevemente cuál fue ese camino.

En el anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, tras establecer la separación entre el Estado y la Iglesia, se había otorgado a esta última el estatuto de "Corporación de Derecho Público", que, imitando al artículo 137 de la Constitución de Weimar, le permitiría la continuidad de sus actividades bajo un cierto control estatal



(46). El dictamen que presentó la Comisión parlamentaria de Constitución, y sobre el cual se centraron inicialmente los debates, fue, no obstante, mucho más allá y acordó, llana y simplemente, la disolución de todas las órdenes religiosas y la nacionalización de sus bienes. Dicho dictamen disgustó a amplios sectores republicanos, incluido el Gobierno Provisional (47), y comenzó en las Cortes la búsqueda de una fórmula de compromiso. Una enmienda de Enrique RAMOS, diputado de Acción Republicana e íntimo de AZAÑA, pretendió el retorno a la "Corporación de Derecho Público", pero la firme oposición de Fernando de los RIOS la hizo inviable (48). Las enmiendas y votos particulares se sucedían y empezó a perfilarse una solución, consistente en remitir la cuestión a una ley especial de Asociaciones religiosas, fijando en la Constitución ciertas líneas orientadoras de la misma. Esta solución cristalizó, en la mañana del 13 de octubre, en un nuevo texto que, apadrinado por RUIZ-FUNES, también de Acción Republicana, logró ser aceptado por la mayoría de la Comisión parlamentaria (49). No obstante, los radical-socialistas y, a remolque suyo, los socialistas manifestaron su oposición a la fórmula y su propósito de votar el primitivo dictamen (50). En esta situación, Acción Republicana era quien tenía la posibilidad de inclinar la balanza a uno o a otro lado: a la derecha o a la izquierda da la mayoría gubernamental. Y es entonces cuando se produ

jo la célebre y decisiva intervención de AZAÑA, cuyo sentido político, como veremos más adelante, fue una llamada a los socialistas para que aceptasen el nuevo dictamen a cambio de introducir en él, sin esperar a la futura ley especial, dos elementos que lo agravaban: la disolución de los jesuitas y la prohibición de enseñar para las órdenes religiosas. La respuesta de los socialistas a esta mano tendida fue positiva y de ahí el definitivo precepto constitucional (51).

Pues bien, a todo esto, el Presidente del Gobierno, ALCALA-ZAMORA, no guardaba en un primer momento la intención de dimitir con motivo de la cuestión religiosa fuera cual fuera la decisión que adoptaran las Cortes. Días antes había presentado su dimisión con motivo de un incidente parlamentario con los socialistas, al discutirse la cuestión de la propiedad, pero acabaría volviendo sobre sus pasos, presionado por todo el Gobierno, que, según vimos, consciente de la imposibilidad de alcanzar en su seno la unanimidad en todos los problemas constitucionales, había acordado anteriormente que las discrepancias entre sus miembros en esos problemas no debían ser causa de dimisión (52). Con las aguas gubernamentales ya calmadas comenzó el debate religioso y ALCALA-ZAMORA, en su primera intervención, a pesar de oponerse al dictamen y defender la conveniencia de

un Concordato, aclararía sus propósitos de seguir en el Gobierno mientras las Cortes no decidiesen lo contrario. Sin embargo, ya apuntaba en ese mismo discurso su preocupación por las relaciones de fuerzas políticas que pudieran cimentarse en el debate:

"...yo os diré con dos diagonales gráficas, si aquí va a prevalecer una fórmula de derecho o una fórmula de pasión: si veis que en la fórmula la diagonal llega del Ministro de Justicia al Ministro de la Gobernación (53), decid que el derecho se impuso y que recobro su fuero; si veis que hay en la votación una diagonal que llega del señor Leizaola a mí (54), decid que la Cámara, cegada por la pasión, perdió la serenidad y llegó a extremos tales que, sólo en nombre de una desesperación, de una protesta, vamos a coincidir los que jamás podemos estar de acuerdo en un problema como éste." (55)

El hecho es que ALCALA-ZAMORA no había pensado aún en dimitir, incluso cuando la amenaza era un precepto de contenido mucho más radical que el aprobado finalmente (56). Cuando surgió la nueva propuesta de RUIZ-FUNES, los diputados de la derecha republicana se sumaron a ella, luego parece evidente que la causa de la dimisión de los ministros católicos ha de buscarse más adelante todavía, justamente en la intervención de AZAÑA. Pero, ¿qué hubo en tal discurso que les impulsara a la dimisión? Debe descartarse que se tratara, por sí solas, de las variaciones introducidas por el Ministro de la Guerra, las cuales, hay que insistir en

ello, no llegaban con mucho a la virulencia que el artículo amenazaba tener días antes. Incluso, según nos relata AZAÑA, la inmediata reacción de ALCALA-ZAMORA y MAURA tras escucharle, no fue precisamente de profundo disgusto (57).

La decisión de ALCALA-ZAMORA se iría gestando lentamente durante aquella sesión (58), a medida que fue dando su verdadero sentido político a la intervención de AZAÑA. Posiblemente fue el primero, antes incluso que su propio autor, en percibir claramente que en ese discurso se había forjado, más que una concreta regulación del problema religioso, una nueva coalición gubernamental que le excluía: la que unió estrechamente a la izquierda republicana y a los socialistas y que ocuparía ya toda la primera legislatura de la IIª República. Fue, por consiguiente, el planteamiento político que condujo a la aprobación del artículo 26, y no su contenido, lo que verdaderamente le impulsó a la dimisión. He aquí las palabras, no contradichas por quien podía hacerlo, de AZAÑA, cuando, al día siguiente, hubo de presentar su nuevo Gobierno a las Cortes y explicar las razones de la crisis del Gobierno anterior:

"El primer Presidente del Gobierno de la República, ... ha creído, ... que la votación de las Cortes le creaba una situación insostenible, en cuanto él estimaba, yo no puedo entrar a juzgar los fundamentos de su estimación, que había quedado

rechazada su concepción de lo que debía ser la marcha política y que el resultado de la votación de la Cámara le colocaba a él en ese estado de haberse visto lejos de aquella intimidad y compenetración con el Parlamento, que parecen indispensables para presidir el Gobierno,...

Miguel Maura ha estimado que su significación política resultaba en el Ministerio de la Gobernación demasiado sola, una vez desaparecida de la Presidencia la figura de D. Niceto Alcalá-Zamora, y ha creído que el podía prestar, mejores servicios a la República en los bancos del Congreso que en el banco ministerial..." (59).

Pero dejemos también la palabra al propio ALCALÁ-ZAMORA que, años más tarde, vino a decir lo mismo sobre su "caída", en una "posición -según él- incomparablemente estratégica para la derrota":

"Estaba presentada una fórmula o voto particular de los socialistas, que reproducía las primitivas intransigencias del dictamen. Rechazándolo más que combatiéndolo, al final de su discurso, el ministro de la Guerra opuso a aquel otro criterio, no objeciones doctrinales porque lo encontrara injusto, apasionado o peligroso; sí de eficacia porque no tenía la fórmula tras sí una mayoría, la estricta de la mitad más uno, que pudiese encarnar en un Gobierno, y esto era necesario..., y fue lo que surgió. El orador tuvo la fortuna de hallar una fórmula junto a la cual se agrupó una mayoría, de la cual salió un Gobierno que estuvo en el Poder dos años, el famoso bienio. La cuestión religiosa y la política quedaron decididas...

(...)

Aquella noche tenían la duda de si yo habría comprendido bien las consecuencias del voto. No quisieron preguntar a D. Indalecio Prieto, a quien le había pedido el favor y la colaboración de su ha-

bilidad taquigráfica, para el Consejo que había de celebrarse pocas horas después. No vieron que, desistiendo de aquel ruego, anticipé mi dimisión, escribiendo en unas cuartillas durante los últimos momentos, que ocupé la cabecera del banco azul. La dimisión, apetecida por mí más que por nadie, estaba presentada y era irrevocable e inevitable..." (60) (Los subrayados son nuestros).

Por otra parte, la ironía con que ALCALA-ZAMORA elogia la "improvisación" del discurso de AZAÑA trasluce además la convicción de que, en el proceso que llevó a la aprobación del artículo 26, hubo una maniobra premeditada, es decir, que conscientemente se buscó su derrota parlamentaria y la formación de una nueva mayoría (61). Que no existiera tal premeditación y que se tratara más bien de un proceso espontáneo impuesto por "la fuerza de las cosas", carece hasta cierto punto de relieve. Lo que interesa es percibir cómo el abandono del Gobierno por parte de los ministros católicos radicó antes que nada en la forma de la decisión y cómo la dinámica del sistema de partidos era, en definitiva, lo que iba convirtiendo la cuestión religiosa en un conflicto político.

De esta forma, el simbolismo político de la legislación anticlerical fue adquiriendo mayor importancia que su posible eficacia (62), porque, a través de los procesos decisivos, no se perseguía tanto encontrar solu—

ciones al problema religioso como una afirmación de ciertas fuerzas políticas y la formación o mantenimiento de los bloques gubernamentales o de oposición. El contenido de las normas era relevante en cuanto simbolizaba el radicalismo religioso de quienes necesitaban del tema como motivo de afirmación política, atemperado o "parcheado", pero aceptado básicamente en cualquier caso, por sus aliados más próximos.

Pero ese simbolismo de las decisiones secularizadoras tenía la contrapartida de su ineficacia y de sus contradicciones. Eran escasamente eficaces, pues la introducción en ellas de medidas de difícil cumplimiento era frecuente desde el momento en que el problema religioso en sí, sólo de un modo parcial explicaba y justificaba la decisión. Y, así, una medida irreal para ese problema podía cumplir, a pesar de tal irrealismo (o, posiblemente, a causa de él), una función importante desde el punto de vista de la relación entre las fuerzas políticas. En segundo lugar, eran contradictorias, porque, como se ha señalado anteriormente, un confesionalismo viene a alimentar otro confesionalismo en el polo opuesto y, en resumen, a imprimir confesionalismo a todo el abanico político.

Esa falta de eficacia y ese carácter contradictorio definen el fracaso de los propósitos secularizadores. El aspecto más polémico del problema religioso y ante el que las Cortes se mostraron más sensibles -la enseñanza (63)- es un buen ejemplo.

En virtud del artículo 26 de la Constitución y, más tarde, de la Ley de Congregaciones, las Cortes establecieron la prohibición de enseñar para la Iglesia (64). Si el objetivo era terminar con la enseñanza religiosa, en cuanto poderoso instrumento de socialización política, de be acordarse que el intento no tuvo éxito. Y no lo tuvo por dos motivos: en primer término, porque las decisiones se adoptaron sin tener en cuenta apenas los medios del Estado para proceder de un modo inmediato a suplir la enseñanza religiosa, es decir, sin reparar en su eficacia; y, en segundo lugar, porque ese ataque frontal concedió un formidable elemento de resistencia a la derecha confesional, que aprovechó el temor de muchas familias y esgrimió a su favor el principio de la libertad de enseñanza contenido en la propia Constitución. A la larga, esas medidas fueron de difícil cumplimiento y, además, suscitaron una reacción contraria, tan o más fuerte que si se hubieran cum



plido.

Si lo que se buscaba era el predominio de la enseñanza laica y estatal, hubiera sido mucho más positiva una política que la fortaleciera y extendiera, de tal forma que fuera comiendo el terreno a la enseñanza religiosa, pero sin la pretensión de acabar con ésta de un plumazo dado con todas las solemnidades constitucionales y parlamentarias de rigor; esto es, la política de potenciarse uno mismo para acabar con el enemigo, y no al contrario. Por esta vía, la secularización educativa hubiera sido, quizá lentamente pero con mayor seguridad, el resultado de una política presupuestaria y fiscal antes que de una legislación específicamente anticlerical (65).

Las proclamaciones constitucionales y legislativas sobre la prohibición educativa a las órdenes religiosas tuvieron, por tanto, escasa eficacia para el objetivo de secularizar a través de la enseñanza. Sin embargo, y volvemos al punto de partida, tales proclamaciones fueron exigidas por su simbolismo, poniendo así de manifiesto la contradicción entre la secularización y el empleo del problema religioso como símbolo político, lo cual no era si-

no una forma más de confesionalismo.

Posiblemente, donde mejor pueda contemplarse esta contradicción en toda su amplitud sea en el discurso de AZAÑA, el 13 de octubre de 1931, pieza clave de la política religiosa durante la IIª República. Como veremos, AZAÑA partiría de unas premisas teóricas irreprochables, desde una perspectiva secularizadora, pero sus objetivos políticos -conseguir la unidad entre las fuerzas de izquierda republicana y los socialistas-le llevarían a unas consecuencias prácticas en contradicción con esas premisas.

Comenzó AZAÑA trazando los tres puentes sobre los que se asentaría la futura coalición, ofreciendo a cada uno de sus integrantes lo que especialmente les preocupaba:

"La revolución política, es decir, la expulsión de la dinastía y la restauración de las libertades públicas ha resuelto un problema específico de importancia capital, ¡quién lo duda!, pero no ha hecho más que plantear y enunciar aquellos otros problemas que han de transformar el Estado y la sociedad española hasta la raíz. Estos problemas, a mi corto entender, son principalmente tres: el problema de las autonomías locales,

el problema social en su forma más aguda y urgente, que es la reforma de la propiedad, y éste que llaman problema religioso y que es, en rigor, la implantación del laicismo del Estado con todas sus inevitables y rigurosas consecuencias ..."(los subrayados son nuestros).

Y este laicismo estatal era la necesaria correspondencia a la secularización creciente, según AZAÑA, de la sociedad española. "España ha dejado de ser católica", la única frase que parece conocerse del discurso, no significaba más, en efecto, que su creencia en que España se hallaba sometida a un vasto proceso de secularización cultural:

"... desde el siglo pasado, el Catolicismo ha dejado de ser la expresión y el guía del pensamiento español. Que haya en España millones de creyentes, yo no os lo discuto; pero lo que da el ser religioso de un país, de un pueblo y de una sociedad, no es la suma numérica de creencias o de creyentes, sino el esfuerzo creador de su mente, el rumbo que sigue su cultura...

¿Y podía el Estado español, podía algún Estado del mundo estar en su organización y en el pensamiento desunido, divorciado, de espaldas, enemigo del sentido general de la civilización, de la situación de su pueblo en el momento actual?"

De lo que se trataba, por tanto, era de

"... organizar el Estado en forma que quede adecuado a esta fase nueva e histórica del pueblo español..."

Evidentemente, para sostener mejor la defensa del laicismo estatal, AZAÑA exageró el nivel de secularización alcanzado por la sociedad española, que él mismo no estaba muy convencido fuera un hecho consumado, como lo demuestra su alusión a "los sedimentos" que "se sobreponen al aluvión de la Historia" y que "tardan en desaparecer". Así pues, presentaba la secularización política como consecuencia ineludible de la secularización social, cuando en realidad lo que pretendía era conseguir ésta a través de aquélla (66).

Pero, en cualquier caso, lo más interesante de su punto teórico de partida está en el deslinde que haría entre la esfera religiosa y la política, entre las cuestiones específicamente religiosas y la tarea de secularizar el Estado. Esto último no era, para AZAÑA, sino un problema exclusivamente político:

"Yo no puedo admitir, Sres. Diputados, que a esto se le llame problema religioso. El auténtico problema religioso no puede exceder de los límites de la conciencia personal, porque es en la

conciencia personal donde se formula y se responde la pregunta sobre el misterio de nuestro destino. Esto es un problema político, de constitución del Estado,..."

Y, en consecuencia, no debía complicarse esta cuestión política haciendo de ella también un problema religioso. Las relaciones políticas habrían de tener lugar en un plano distinto e independiente del religioso, pues en ese distanciamiento estaba precisamente la clave de una sociedad y de un Estado secularizados. Por ello, AZAÑA rechazaba plantear el debate como una defensa o ataque a la Iglesia católica y, asimismo, como si determinadas decisiones políticas fueran más o menos "religiosas" que otras:

"De lo que yo me guardaré muy bien es de considerar si esto le conviene más a la Iglesia que el régimen anterior. ¿Le conviene? ¿No le conviene? Yo lo ignoro; además, no me interesa; a mí lo que me interesa es el Estado soberano y legislador. También me guardaré de dar consejos a nadie sobre su conducta futura y, sobre todo, personalmente, me guardaré del ridículo de decir que esta actitud nuestra está más conforme con el verdadero espíritu del Evangelio. El uso más desatinado que se puede hacer del Evangelio es aducirlo como texto de argumentos políticos, y la deformación más monstruosa de la figura de Jesús es presentarlo como un propagandista demócrata o como lector de Michelet o de Castelar, o, quien sabe, si como precursor de la ley Agraria. No. La experiencia cristiana, Sres. Diputa

dos, es una cosa terrible, y sólo se puede tratar en serio; el que no la conozca que deje el Evangelio en su alacena y que no lo lea..."

El resultado lógico de estos supuestos, en la Constitución, hubiera sido la separación pura y simple de la órbita religiosa y la política, esto es, la separación entre la Iglesia y el Estado y el establecimiento de la libertad de cultos: el neutralismo jurídico, en definitiva, del que hablaba POSADA, neutralizando religiosamente al Estado y políticamente a la Iglesia. El mismo AZAÑA, en su intimidad, se mostraba distante y escéptico ante la marcha de los debates parlamentarios y ante las decisiones constitucionales que en ellos se iban perfilando (67). ¿Porque intuía, quizá, su inutilidad para lograr la pretendida secularización del Estado?

Cuando AZAÑA interviene ante las Cortes, lo hace -según él-"con el propósito de buscar para las conclusiones del debate lo más eficaz y lo más útil". Sin embargo, y aquí surge el segundo término de la contradicción que anunciábamos, esa eficacia y utilidad no se referían tanto al problema religioso como a las dificultades políticas que éste había suscitado. Y así, a la hora de optar entre un texto constitucional coherente con la cuestión es

pecífica que se trata de regular -la religiosa- y otro coherente con la situación política planteada dentro del sistema de partidos, AZAÑA se vio forzado a elegir el segundo:

"... llegamos a la situación parlamentaria. Si yo perteneciese a un partido que tuviese en esta Cámara la mitad más uno de los votos, en ningún momento,..., habría vacilado en echar sobre la votación el peso de mi partido para sacar una Constitución hecha a su imagen y semejanza, porque a esto me autorizaría el sufragio y el rigor del sistema de mayorías. Pero con una condición: que al día siguiente de aprobarse la Constitución, con los votos de este partido hipotético, este mismo partido ocuparía el poder,... para tomar sobre sí la responsabilidad y la gloria de aplicar desde el Gobierno, lo que había tenido el lucimiento de votar en las Cortes.

Por desgracia, no existe este partido hipotético con que yo sueño, ni ningún otro que esté en condiciones aquí de ejercer la ley rigurosa de las mayorías".

Por tanto, de lo que se trataba -continúa AZAÑA- era de conseguir "un texto legislativo que permita gobernar a todos los partidos que sostienen la República" (el subrayado es nuestro). Sin embargo, mientras la derecha republicana y los radicales apoyaban, como vimos, el nuevo dictamen de la Comisión, los socialistas, junto con el partido radical-socialista, sostenían un voto particular que

reproducía íntegramente el primitivo dictamen. Ante esta situación, AZAÑA, con la mira puesta en ampliar por la izquierda, especialmente con los socialistas, la base de aprobación del artículo, introducirá, manteniendo en lo sustancial el nuevo texto, las dos variantes aludidas de la prohibición de enseñar a las órdenes religiosas y de la disolución de los jesuitas (68):

"...., yo sostengo, Sres. Diputados, que el peso de cada cual en el voto de la Constitución debe ser correlativo a la responsabilidad en el Gobierno de mañana. Yo planteo la cuestión con toda claridad: aquí está el voto particular que sostienen nuestros amigos socialistas; y yo digo francamente: si el partido socialista va a asumir mañana el Poder y me dice que necesita ese texto para gobernar, yo se lo voto. Porque, Sres. Diputados, no es mi partido el que haya de negar ahora ni nunca al partido socialista las condiciones que crea necesarias para gobernar la República. Pero si esto no es así (yo no entiendo de estas cosas; estoy discurrendo en hipótesis), veamos la manera de que el texto constitucional, sin impidiros a vosotros gobernar, no se lo impida a los demás que tienen derecho a gobernar la República española,..."

Y, tras esta invocación a los socialistas, acabaría AZAÑA con otra a la unidad entre toda la izquierda republicana, al declarar su esperanza de "que el punto de vista de Acción Republicana", que él venía de exponer, constituyera "para todos los republicanos de izquierda una ba



se de inteligencia y colaboración para el mañana de la República..." (69).

Lo que ocurrió finalmente, ya lo conocemos. A partir de ese momento, AZAÑA consiguió, efectivamente, la cohesión que buscaba en el republicanismo de izquierda, así como la colaboración de los socialistas, pero todo ello a costa de la oposición de la derecha republicana que abandonó de inmediato el Gobierno. La futura coalición gubernamental, presidida por él, ya estaba en marcha y terminaría de perfilarse dos meses más tarde con el abandono también de los radicales.

He aquí, en resumen, cómo el artículo 26 de la Constitución, verdadero vértice de la política religiosa durante la IIª República, y en concreto la postura decisiva de AZAÑA, resultaron ser antes el fruto de la evolución en el sistema de partidos que de unas determinadas concepciones laicas o secularizadoras. A continuación se contemplará cómo esta dependencia, de la que hemos venido tratando, entre el sistema de partidos y la cuestión religiosa se vio reforzada a consecuencia del predominio de las Cortes en las relaciones institucionales de poder.

b. El régimen parlamentario ante la cuestión religiosa.

1. El Gobierno en las Cortes.

Comparando el tratamiento del problema religioso por las Cortes de la IIª República con el que recibió por parte de los distintos Gobiernos del mismo período, salta a la vista una diferencia en las actitudes muy significativas y nada casual. En términos generales: mientras que en el Parlamento, según vimos, predominaron ante dicho problema el moralismo ideológico de los enfoques y la radicalización de las actitudes, los Gobiernos fueron más pragmáticos y propensos a la búsqueda de soluciones de compromiso. De esta forma, parece que puede hablarse de unas diferencias institucionales en relación a la cuestión religiosa.

Estas diferencias vienen a reforzar nuestra interpretación sobre el sentido que debe darse a la conflictividad político-religiosa durante la IIª República. En efecto, si los "confesionalismos" de distinto signo hubiesen sido totalmente "congénitos" -desde el punto de vista político- a sus protagonistas, parece lógico pensar que és-

tos hubieran aprovechado igual, o quizá en mayor medida aún, la plataforma gubernamental que la parlamentaria. Y, sin embargo, su comportamiento varió sustancialmente según tuviera lugar en el seno del Consejo de Ministros o de las Cortes. La explicación del fenómeno está en ese origen estructural que imputábamos al conflicto político-religioso. En la medida que éste venía impuesto por el sistema de partidos y sus necesidades de afirmación y diferenciación, es evidente que el carácter esencialmente polémico, abierto y público de la actividad parlamentaria convertía a las Cortes en el medio institucional más idóneo para resaltar la "personalidad religiosa" de tales fuerzas políticas. Por el contrario, el Gobierno, que funcionaba en circuito mucho más restringido sobre el principio de la cohesión interna y la aproximación entre sus miembros, no resultaba un escenario muy adecuado para satisfacer esas necesidades de diferenciación política.

Así hubo, durante la IIª República, dos líneas opuestas en el tratamiento político de la cuestión religiosa: una primera línea de enfrentamiento, en las Cortes, donde los diferentes "confesionalismos" chocaban entre sí afilando las aristas que les distinguían, y otra línea de negociación, dirigida a soluciones de compromiso, que estuvo

abierta en muchas ocasiones entre el Gobierno (y también, como veremos más adelante, la Presidencia de la República) y el Vaticano. El examen de los controles mutuos entre el Gobierno y su mayoría parlamentaria, de un lado, y entre la Santa Sede y los distintos estratos del catolicismo español (70), de otro, es, por tanto, el camino para conocer cuál de esas dos líneas acabaría prevaleciendo sobre la otra.

Sin embargo, no es aquí el lugar más oportuno para analizar las complejas relaciones entre el Vaticano, el episcopado y el catolicismo político español, aunque de tal análisis podrían esperarse conclusiones muy provechosas. En cualquier caso, es un hecho que existió un cierto sistema de dependencias, de carácter muy político y escasamente religioso, entre los líderes católicos españoles y los más altos centros de decisión eclesiásticos. Hemos de limitar, pese a ello, el estudio de la tensión negociación-enfrentamiento a las relaciones Gobierno-Cortes.

En este sentido, las muestras de pragmatismo y tendencia al compromiso fueron abundantes en los Gobiernos a lo largo de toda la República. Ya en los días del Gobierno Provisional la actividad negociadora, sobre todo de su Pre-

sidente y del Ministro de Justicia, con la Iglesia, ésta especialmente a través del nuncio TEDESCHINI, tuvo mucha mayor relevancia que la actividad específicamente decisional en materia religiosa. Tal actitud del Gobierno no llegó incluso a tomar cuerpo y a precisarse en un Consejo de Ministros, celebrado a finales de agosto de 1931, donde se tomó el acuerdo entre sus miembros de man tener una "actitud de templanza" hacia la Iglesia, apoyando asimismo las negociaciones emprendidas por ALCALAZAMORA y de los RIOS a la búsqueda de un modus vivendi con la Santa Sede (71). Todo ello es lo que, años más tarde, permitiría a Miguel MAURA, uno de los ministros más sensibles a los ataques contra la Iglesia, hacer un balance de la gestión del Gobierno Provisional en los siguientes términos:

"En aquellos momentos, la derecha española, y no habíamos de su zona específicamente confesional, estaba inerme y desamparada. Cuanto más tarde se organizó en forma de partido, de presa, de elementos de acción y de resistencia, hasta dar frutos en las urnas de 1933, no sólo no existía, sino que habría sido imposible articularlo si la voluntad del régimen no lo hubiese permitido. La guerra religiosa, la persecución religiosa habría sido la secuela del menor intento reaccionario de esa parte de la opinión, si desde su nacimiento la República hubiese emprendido el camino de la lucha. Y no

habría sido ello una novedad en la Historia.

(...). Si en vez de ser evolutiva la marcha de la República hubiese sido revolucionaria, como tantos y tantos deseaban y postulaban, en los primeros meses habría quedado desarticulada y rota, con carácter definitivo, toda posibilidad de resistencia, porque la clase social conservadora yacía en aquellos momentos inerme, desunida y desamparada del exterior.

El Gobierno provisional salvó muchos, muchísimos valores vitales para la Iglesia española. Es claro que jamás fue ello agradecido, ni siquiera reconocido, por los beneficiados..."(72)

Precisamente, los debates constitucionales posteriores, y sus resultados, motivaron que el Gobierno fuera acusado por parte de la Iglesia de haber incumplido sus compromisos de "templanza". No obstante, más que de incumplimiento de un acuerdo previo, debe hablarse, como antes se vio, de una falta de control gubernamental sobre las Cortes, de tal modo que éstas quedaron, al discutirse la Constitución, sueltas y abandonadas a lo que imponía el juego libre de los grupos parlamentarios. Y fue la propia jerarquía eclesiástica la que antes se apercibió de los peligros que encerraba esa situación. He aquí lo que, en septiembre de 1931, escribía el cardenal VIDAL I BARRAQUER al secretario de Estado, PACELLI, en una de sus cartas informativas a la Santa Sede, magníficas muestras del agudo

sentido político que adorna a tantos príncipes de la Iglesia católica:

"Si se logra que el Gobierno o parte de sus miembros dirijan a la Cámara en la cuestión religiosa, se habrá dado un buen paso; por eso hay que buscar la manera de darle armas para enfocar la cuestión referida en el Parlamento..." (73).

Y, un día más tarde, reiteraba la misma impresión en un telegrama cifrado, en el cual se aconsejaba la pronta remoción del cardenal SEGURA de la sede prima da de Toledo, exigida al Vaticano por el Gobierno Provisional:

"La dirección del Parlamento es muy difícil al Gobierno, que no tiene mayoría disciplinada, sobre todo en problema religioso. Total concesión en cuestión Segura facilitaría acuerdo amistoso. En cambio resistencia determinaría también, entre otras consecuencias, alejamiento de un católico como Alcalá-Zamora para la Presidencia de la República, como se espera, y la elección de un acatólico" (74).

El caso es que los ministros que hablaron en los debates sobre ~~el~~ problema religioso no pudieron hacerlo como portavoces de un Gobierno, que previamente había renunciado a intervenir en las Cortes como tal Go-

bierno a causa de sus diferencias internas (75). En esta situación, los ministros estuvieron estrechamente controlados por los grupos parlamentarios a que pertenecían, mientras que la relación inversa sólo se dio en muy escasa medida. Es bien significativa, por ejemplo, la posición de Alejandro LERROUX, en cuya mediación tenían fundadas esperanzas los negociadores eclesiales, que viéndose bloqueado por el estado de opinión dividida en su partido se abstendría de intervenir en las Cortes (76). Y ni si quiera AZAÑA, en la gestación de su decisivo discurso, se vio libre de fiscalización por parte de su grupo parlamentario de Acción Republicana (77).

A partir de entonces, son perceptibles ciertas diferencias si se comparan las actitudes parlamentarias de los miembros del Gobierno cuando tomaban la palabra (o se callaban) como tales y cuando lo hacían más bien como portavoces de determinadas fuerzas políticas. Basta leer, uno tras otro, el virulento discurso ante las Cortes de Alvaro de ALBORNOZ, como cabeza de los radical-socialistas, sobre el artículo 26 de la Constitución y el que, en términos mucho más moderados y conciliadores, pronunciaría año y medio más tarde, en



cuanto ministro de Justicia, para rechazar las acusaciones que se hacían al Gobierno de pretender llevar a cabo una política anticlerical y sectaria, a propósito de la Ley de Congregaciones (78). Un caso parecido, aunque menos chocante, fue el de AZAÑA, que, pese a la obsesión que habitualmente se le atribuye en materia religiosa, no volvió a intervenir una sola vez más en las Cortes sobre el tema, y cuya principal preocupación, como primer ministro, fue la de evitar desde el Gobierno los excesos de su mayoría parlamentaria, sin cerrar las puertas a una posible negociación con la Iglesia (79).

Como suele ocurrir en estos casos, fue la oposición parlamentaria quien mayores beneficios esperó obtener de esas tensiones entre el Gobierno y su mayoría. Y así se daría el caso singular, al discutirse la mencionada Ley de Congregaciones, de que los grupos de la oposición hicieran suyo el proyecto del Gobierno, más moderado, enfrentándolo con el dictamen, más radical, que había elaborado la correspondiente Comisión de las Cortes (80). Nada más comenzar el debate, el partido radical presentó de inmediato un voto particular que reproducía en su integridad el primitivo proyecto del Gobier

no. He aquí las intencionadas palabras con que SAMPER lo anunciaría:

"Al Gobierno de nuestro país nosotros le preguntamos: enfrente de este problema que conmueve, que divide, ¿qué dice el Gobierno? ¿Podrá permanecer inhibido? ¿Podrá permanecer in diferente? Nosotros le decimos: la mayoría que vota el dictamen que se aparta del Gobierno y lo agrava en algunos términos, ... ¿responde a esa unidad de mayoría de Gobierno, o el Gobierno es una esfera y la mayoría otra?.

... nosotros hemos adoptado la posición del Gobierno. Pero queremos saber si en la defensa del proyecto nos deja solos a los que no somos ministeriales o se desprende de estas preocupaciones de táctica política y sostiene un proyecto que tantos aplausos me parece que debe merecer" (81).

Y, acto seguido, también Miguel MAURA planteó la situación parlamentaria en términos semejantes:

"... observad una cosa: el proyecto de ley que ha presentado el Gobierno va a tener los votos de la minoría radical, los votos de la minoría conservadora, supongo que los votos de la Agrupación independiente. ¿Con quién vais a discutir? Con la mayoría. El Gobierno, que ha estudiado este proyecto de ley a fondo y que lo ha presentado como obra propia, va a discutir con sus Diputados, con los que apoyan al Gobierno" (82).

Curiosamente, los papeles se permutarían meses

más tarde con el acceso al poder del partido radical. Fue entonces Indalecio PRIETO quien llevó a cabo esa función de poner en evidencia las contradicciones entre el Gobierno y su mayoría parlamentaria, en especial los elementos católicos que componían esta mayoría. Tras recordar a LERROUX el apoyo que antes había prestado a la legislación laica "incluso en muchos aspectos quisieron los radicales ir más lejos que los socialistas"- , le planteó la paradoja que, teniendo en cuenta esa tradición del partido radical, suponía su actual colaboración parlamentaria con la CEDA: "Su Señoría -le señaló- lo que preside es un Gobierno con la bendición papal" (83).

Efectivamente, el viejo "Emperador del Paralelo" tropezaría con serias dificultades para conducir unida a su mayoría tras la nueva política religiosa que pretendía iniciar (84). Desde el primer momento, algunas de las fuerzas parlamentarias que sustentaban su Gobierno reclamaron "una rectificación de la legislación sectaria" anterior, "y de un modo particular en todo lo que se refiere a la enseñanza" (85). Por otra parte, un núcleo importante de diputados radicales no fue muy partidario de alterar la normativa del bienio azañista, en la

que ellos mismos habían colaborado con sus votos (86). Situados en las Cortes entre estos dos fuegos, los Gobiernos del centro-derecha irían eludiendo o aplazando las espectaculares revisiones constitucionales y legislativas que se solicitaban por un lado y el "inmovilismo" normativo que se deseaba por otro, prefiriendo el camino de las reformas parciales y, especialmente, el de dar una orientación distinta a la ejecución de las leyes vigentes (87). Como veremos más adelante, también en tonces se reanudarían las negociaciones concordatarias con el Vaticano. Para el Gobierno se trataba, en definitiva, de llevar a cabo una política "realista" con la Iglesia y la "realidad", según expuso ante las Cortes LERROUX, ahora primer ministro, lejos ya de su antiguo anticlericalismo, era:

"... la conveniencia de tener en cuenta los altos intereses del país que se perturban cuando no se respeta el estado de conciencia de la mayoría, .. la conveniencia de tratar a la Iglesia con las consideraciones mismas con que se trata a otras entidades no menos dignas de respeto, aun cuando no tengan las raíces seculares que la Iglesia tiene..." (88).

Esta actitud gubernamental apenas se modificó con el acceso a los ministerios, a partir de octubre de

1931, de miembros de la CEDA. Estos continuaron exigiendo en el Parlamento, o en la plaza pública, cambios ra-dicales y, en especial, la reforma constitucional. Pero estos pronunciamientos iban dirigidos sobre todo a cal-mar la presión que sobre los ministros de la CEDA ejer cía su clientela, pues lo cierto es que muy poco hicieron los Gobiernos con parcipicación cedista para satisfacier esos deseos de revisiones legislativas en profundidad. Como ha escrito ROBINSON, resumiendo la política gubernamental en el tema neurálgico de la educación:

"Desde abril de 1934 hasta septiembre de 1935 el Ministerio de Instrucción Pública fue ocupado casi continuamente por liberal-demócratas. Ello se debió probablemente más a un plan que a un accidente, pues aseguraba a ambos, católicos y laicos, que ninguno de los dos siste mas educativos sería destruido. En términos generales, Villalobos y Dualde, laicistas prudentes, continuaron construyendo escuelas estatales, aunque a un ritmo más lento que en el primer bienio. Los establecimientos católicos y privados fueron permitidos según sus propios recursos. Este compromiso satisfizo a los componentes de la coalición, aunque en diciembre de 1934 Villalobos dimitió después de que los cedistas criticaran duramente sus planes para la organización de la enseñanza secundaria..." (89).

Puede concluirse, por tanto, que la actitud de los Gobiernos supuso, a lo largo de las diferentes

etapas políticas de la República, un cierto "freno" en los procesos decisionales en materia religiosa. El problema, una vez más, estuvo en las dificultades de la institución gubernamental para controlar y dirigir al Parlamento, o, lo que es lo mismo, para compensar con la línea de negociación y pragmatismo, que le era propia, la línea de enfrentamiento y de moralismo ideológico, que, como pez en el agua, se desenvolvía en las Cortes. En este sentido, AZAÑA resume, con algún simplismo, sus problemas durante los debates parlamentarios de la Ley de Congregaciones:

"No han sido pocas (las dificultades). Casi siempre han venido del prurito de algunos que quieren ser más feroces que nadie, y de la poca consistencia de carácter de algunos ministros, que no quieren disgustarse con nadie" (90).

Esto es, dicho en términos más objetivos, de lo que se trataba era del radicalismo de los grupos parlamentarios ante el problema religioso sin el "freno" de los miembros del Gobierno, aunque, como venimos analizando, este inhibicionismo ministerial respondiera a causas estructurales más profundas que a una simple debilidad en los caracteres personales.

## 2. El Presidente de la República.

En el régimen parlamentario de la II<sup>a</sup> República, otra de las piezas institucionales que desempeñaron un papel de gran importancia ante el problema religioso fue la Presidencia de la República. De ella vendrían justamente las presiones más constantes sobre el resto del sistema para lograr soluciones de compromiso a ese problema y para negociar un acuerdo permanente con la Iglesia católica. Como es lógico, esas presiones se ejercieron ante todo sobre el Gobierno, es decir, sobre el otro órgano con quien el Presidente se halló vinculado por lazos más estrechos y permanentes. Especialmente en dos circunstancias -ante la Ley de Congregaciones de 1933 y en las negociaciones concordatarias emprendidas en enero de 1934-, se haría presente la acción presidencial.

Por lo que se refiere a la primera de ellas, en distintos pasajes del Diario de AZAÑA se pone de manifiesto cómo, a lo largo del proceso parlamentario que condujo al estatuto jurídico de las Congregaciones, el Gobierno actuó siempre muy condicionado por los mira

mientos y las recomendaciones de ALCALA-ZAMORA de "no pinchar demasiado en sentido izquierdista" (91). Tales recomendaciones parece que a menudo surtieron efecto, consiguiendo del Gobierno que mediara en las Cortes para moderar algunos aspectos de la Ley particularmente conflictivos, como los relativos a la enseñanza de las Ordenes religiosas y su sustitución por la enseñanza estatal (92), si bien, en otros momentos de tensión, se bordearía la ruptura definitiva entre Presidente de la República y Gobierno (93).

Hay que tener en cuenta que por aquellos meses se producía el declive de la coalición azañista (94), aumentando la necesidad que ésta tenía de la confianza presidencial. Así pues, ALCALA-ZAMORA gozaba de una cierta posición de fuerza, a causa de la amenaza latente de retirar su confianza al Gobierno, para obtener de él algunas concesiones. Por su parte, los grupos parlamentarios de la oposición estaban intentando, según vimos, evidenciar a los ojos del Presidente la incapacidad gubernamental para controlar a su mayoría, buscando sacar de esa triple tensión Presidente de la Repú-



blica-Gobierno-mayoría parlamentaria lo que venía siendo en España, desde el reinado de Isabel II, el fruto más codiciado de quienes en cada momento se encontraban en la oposición dentro del régimen parlamentario: el decreto de disolución de las Cortes. Así describiría AZA-ÑA toda esta situación planteada en torno al Presidente:

"El proyecto de Congregaciones presentado por el Gobierno le pareció muy bien, pero desde que la Comisión introdujo algunas variantes, comenzaron los tropiezos. El Presidente cometió ¿la ligereza? de decirle al de la Comisión (Salazar Alonso, radical) lo que pensaba del proyecto y del dictamen, y de eso se aprovecharon los radicales para hacer suyo el proyecto del Gobierno, pensando, no sin fundamento, que por ahí podían ponernos en conflicto con el Presidente de la República,...

A medida que la discusión del proyecto avanzaba se han reproducido las 'alarmas' del Presidente. Todas las he desvanecido, y ahora que estamos en el último artículo, tengo que hacer todo lo necesario, en las Cortes y fuera de ellas, para que la ley llegue a puerto. El Presidente, ofuscado por sus prevenciones o por lo que él tal vez cree sus deberes, es impacientante; yo podría echarlo todo a rodar, y en un asunto como éste, poner al Presidente frente a la opinión de casi todos los republicanos, que sería perderlo, si los republicanos se convencían de que el Presidente estorba la aprobación de la ley. Pero no debo hacerlo, y no lo haré, aunque tenga que templar gaitas hasta última hora. El peligro que se corre es que el Presidente se exceda, o crea que puede excederse de los límites de su papel; pero ahí es donde debe estar el tino.

Como ahora hay que hacerlo todo nuevo, hay que hacer también el tipo de Presidente que necesitamos. Lo malo es que muchos republicanos se refieran constantemente al Presidente, como si quisieran hacer de él un rey" (95).

De esta forma, se llegó al momento en que las Cortes aprobaron finalmente el proyecto, pasando éste para su firma al Presidente de la República (96). Y es entonces, cuando en medio de una intensa campaña católica invocando las posibilidades presidenciales de ejercer el veto a la ley (97), se produjo una de las situaciones más interesantes, y también más difíciles de descifrar, de todo el período republicano. Es conocido que ALCALA-ZAMORA agotó el plazo que la Constitución le concedía para firmar la ley o devolverla a las Cortes y el último día acabó por firmar variando ligeramente, aunque al parecer significativamente, la fórmula usual de promulgación legislativa (98). Pero, ¿qué es lo que pasó por la cabeza del Presidente durante aquellos días? ¿Cuáles fueron los motivos de ese retraso suyo en firmar, que, según reconoce AZAÑA (99), estaba debilitando la posición del Gobierno, y de los cambios introducidos en la promulgación? La respuesta más frecuente ha sido la de presentar un ALCALA-ZAMORA atormentado en el fuero inter

no por sus sentimientos católicos, planteándose una especie de conflicto ético entre sus convicciones y sus obligaciones constitucionales. Sin embargo, en tanto no nos sea conocido el testimonio de la dramatis persona, estaremos mucho más cerca de acertar recurriendo a motivaciones de índole más política que ética.

Efectivamente, no existe ninguna afirmación por parte de las personas que por aquellos días se relacionaron con el Presidente, de que éste hubiera abrigado, en algún momento, el propósito de ejercer su derecho al veto, devolviendo la Ley a las Cortes (100). Parece, por el contrario, que su satisfacción iba aumentando a medida que el Gobierno conseguía de las Cortes moderar el texto de la Ley, y, especialmente, cuando ésta fue aprobada con los votos favorables de los grupos republicanos en la oposición (101). En cualquier caso, ni aun después de abandonar la Presidencia de la República, aludiría a esos "problemas de conciencia" que presuntamente le planteaba la Ley de Congregaciones, ni tampoco a que alguna vez hubiera concebido la posibilidad de vetarla (102).

Por otra parte, no resulta muy convincente que, alterando la fórmula habitual de promulgación, pretendiese ALCALA-ZAMORA resaltar el desacuerdo de su conciencia con la ley. Por el contrario, lo que sí puede apreciarse en la nueva fórmula empleada (103) es un deseo de subrayar, en medio de la polémica desatada sobre las facultades presidenciales, el verdadero sentido de la promulgación de las leyes: la ley en cuestión era la consecuencia de un mandato constitucional, se ajustaba a los términos de ese mandato, luego, para el Presidente de la República, lo que procedía era su firma sin entrar a valorar el contenido de la norma bajo sus criterios personales. Se trataba, en definitiva, de una declaración de no beligerancia presidencial en el debate político-religioso. Así, cara al futuro, la Presidencia quedaba a salvo como un posible factor de arbitraje o compromiso, las cuales eran precisamente las funciones políticas que le eran propias.

En cuanto al retraso en promulgar, agotando el plazo constitucionalmente previsto, puede fundarse, a falta de explicaciones más convincentes, en el conoci-miento que verosímilmente tenía el Presidente de un es-

crito preparado por el Episcopado español, y que constituía una enérgica protesta ante la Ley de Congregaciones. En efecto, tal escrito vería la luz acto seguido de la promulgación de la Ley, así como la encíclica Dilectissima nobis de Pío XI (194). Cabe pensar que, bajo esta amenaza, ALCALA-ZAMORA intentó ganar tiempo para negociar sobre la aparición y, en todo caso, la moderación de dichos textos con la jerarquía eclesiástica, a la que tampoco interesaba crear una situación imposible al Presidente.

Dejando atrás la Ley de Congregaciones y adentrándonos ya en el tema concordatario, recordemos que conseguir un acuerdo con el Vaticano había sido, desde los primeros días de la República, una preocupación prioritaria para ALCALA-ZAMORA. Y fue en 1934, con la nueva mayoría parlamentaria de centro-derecha y un Gobierno radical, cuando vió llegado el momento de relanzar la negociación a la búsqueda de un Concordato o, al menos, de un modus vivendi entre la República y la Santa Sede. Con el encargo expreso de iniciar las conversaciones se nombraría Ministro de Estado y, al mismo tiempo, Embajador ante la Santa Sede a Leandro PITA ROMERO, antiguo

miembro de ORGA y hombre que gozaba de la amistad del Presidente de la República. En este último, y no en PITA, estaría realmente el verdadero motor y la dirección de las negociaciones, según los escasos testimonios que sobre ellas disponemos (105).

Aquellas preocupaciones concordatarias del Presidente tenían una clara proyección política interna. Un acuerdo con el Vaticano era por él considerado como el instrumento más eficaz para solventar las divisiones políticas originadas en España por la cuestión religiosa. El compromiso por las alturas era, para ALCALA-ZAMORA, lo menos difícil de lograr y relajaría los enfrentamientos en la base. Según sus propias palabras:

"La negociación es tan posible como conveniente para el interés de la República. (...). Como en los viajes por tren, o por carretera en automóvil, y aun a pie, rodeos de distancia son acortamientos de tiempo, y seguridad de marcha. Si por todas partes se va a Roma, por Roma se llega al catolicismo español (...), las cuatro principales grandes potencias para España son la Santa Sede, Portugal, Inglaterra y Francia, y las dos primeras más interesantes aun que las dos últimas (106). ¡Qué poco ven los que juzgan indefensa la Iglesia en relación con el Estado español! La Santa Sede, sin mandar ejércitos, tiene expedita siempre la movilización de su hueste formidable en España; no posee escuadras, pero orga

niza bloqueos invisibles, porque las aguas mueven, y a veces obedecen, sin sumergirlo, al anillo del pescador; no atruena los aires con los motores de su aviación, pero los dogmas revelados conocen y practican el vuelo eficaz de la simbólica paloma" (107).

La línea de negociación Vaticano-Presidente de la República-Gobierno quedaba así abierta una vez más. Pero las dificultades surgieron cuando, según ALCALA-ZAMORA, "la Santa Sede utilizó su habilidad dilatoria para eludir y retardar el Concordato" (108). Parece que el motivo de ello fue que Roma, presionada también por los sectores más integristas del catolicismo español (109), exigió como precio, a cambio del acuerdo, la reforma del artículo 26 de la Constitución y, en particular, de la fórmula de la disolución, más que de la disolución en sí, de la Compañía de Jesús, que, en virtud de una desafortunada redacción, daba a entender que su principal razón de ser era el cuarto voto especial de fidelidad al Papa (110). Por el contrario, para ALCALA-ZAMORA, en cuyos proyectos de revisión constitucional no se incluía como especialmente necesaria la del artículo 26 (111), las exigencias del Vaticano impedían, en lugar de propiciarlas, ambas cosas: el Concordato y la reforma de la Constitución. Pensaba además el Presi-

dente que el acuerdo había de tramitarse con urgencia, pues tendría mayor fuerza si era concertado mientras gobernaban únicamente los radicales, en lugar de esperar a que la derecha católica accediera al Gobierno:

"Lo prudente y lo útil habría sido concertarlo cuando aún no se había dividido el partido radical, y gobernaba sólo, o después, antes de colaborar en el Gobierno los partidos de derecha; mientras más en el centro o hacia la izquierda, menos derechista el Gobierno que negociase, mayor autoridad hubiera tenido el pacto y más garantías de permanencia...

El motivo de la resistencia dilatoria fue... supeditar el convenio a la suerte o esperanza de la reforma constitucional, posponiéndolo a ésta, en vez de anteponerlo. Con ello se dañaba la negociación en sí, impidiéndola, la propia reforma constitucional y la posición misma de la Iglesia en el pacto. No era oportuno aumentar las dificultades de una reforma tan difícil, y que encontraba tantas prevenciones hostiles en cuanto al artículo 26, dando a los enemigos de aquélla un argumento más, el de exigirlo la Iglesia, pudiendo presentarlo como injerencia de ésta en la vida política y ley fundamental del Estado español...

A pesar de todas estas razones, pudo más la intransigencia del fanatismo español, que abogaba en contrario, ayudado por los menos fanáticos, que aprovechan el sentimiento religioso como un arma de conveniencias políticas. Con pocos, aunque valiosos auxilios, algunos muy altos, de nacionalidad española o de sentimiento español (112), hice cuanto pude; pero la resistencia era invencible y, en rigor, inaccesible (113).



De esta forma, las conversaciones entrarían en una situación de impasse, de la que no salieron pese a la llegada posterior de la CEDA al Gobierno y de la que sólo apuntaron un tímido restablecimiento a comienzos de 1936, cuando, según ALCALA-ZAMORA, el Vaticano no percibió el error cometido e intentó rectificar (114).

A primera vista, la raíz de todas estas actitudes conciliadoras, que acabamos de contemplar, de ALCALA-ZAMORA sobre el problema religioso, parece estar en su doble condición de católico y republicano y en la pretensión de hacer compatibles ambos términos. No debe perderse de vista, sin embargo, otro factor: aparte de un leal republicano y de un ferviente católico, se trataba también del Presidente de la República. Quiere esto decir, según hemos tratado en otro capítulo, que, al lado de los temperamentos personales o las convicciones ideológicas, también el "cargo", la posición que se ocupa en el sistema constitucional, imprime carácter a la conducta política. Y la condición presidencial, en un régimen parlamentario, parece empujar al arbitraje y a las posturas de compromiso. Así, por ejemplo, ALCALA-ZAMORA ha pasado a la historia como obsesionado por dotar a la República y consolidar una fórmula política de cen

tro, intento del que los Gobiernos presididos por Manuel PORTELA ante las elecciones del Frente Popular fueron el máximo exponente. No es ahora el momento de valorar la oportunidad y la lucidez con que estos propósitos se pusieron en práctica. Pero, posiblemente, serían más comprensibles si, en lugar de personalizarlos, se englobasen dentro de una categoría general: en esa obsesión "innata" que hacia el centro político parecen sentir todos los Jefes de Estado en los regímenes parlamentarios.

Por todo ello, es por lo que debe subrayarse que fue la Presidencia, tanto como la persona concreta que la ocupó, quien con mayor fuerza impulsó la línea de negociación, frente a los conflictos político-religiosos, durante la IIª República. No obstante, recordemos lo que antes se analizó sobre la impotencia de la institución presidencial, según el esquema de fuerzas de la Constitución de 1931, para ejercer efectivamente como un poder moderador o de "relación"; fácilmente, se comprenderá también el escaso alcance que, en la marcha de los acontecimientos, tuvo dicha línea de negociación trazada desde la Presidencia de la República.

NOTAS DEL CAPITULO V, B

NOTAS DEL CAPITULO V.B

(1).- En el mismo sentido Carlos RAMA, cuando escribe que la "política del Estado liberal de 1931-33, marca la primera ocasión en que España tiende a abandonar la tradicional postura de Estado teocrático, de que hablara Ganivet, en pro de una secularización completa de la vida oficial del Estado". (en La crisis española del siglo XX, Fondo de Cultura Económica, México, 1962, 2ª ed., p. 132).

(2).- En Así cayó Alfonso XIII, ob. cit., p.82.

(3).- En Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 87.

(4).- Según el principio tercero de dicho Estatuto, ya citado: "El Gobierno provisional hace pública su decisión de respetar de manera plena la conciencia individual mediante la libertad de creencias y cultos, sin que el Estado en momento alguno pueda pedir al ciudadano revelación de sus convicciones religiosas".

(5).- Según el artículo 26 de la Constitución, que conviene tener presente, pues será citado frecuentemente a lo largo de estas páginas:

"Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial."

El Estado, las regiones, las provincias y los Municipios, no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas.

Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del Clero.

Quedan disueltas aquellas Ordenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes.

Las demás Ordenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes Constituyentes y ajustadas a las siguientes bases:

1ª. Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado.

2ª. Inscripción de las que deban subsistir, en un registro especial dependiente del Ministerio de Justicia.

3ª. Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes de los que, previa justificación, se destinen a su vivienda, o al cumplimiento directo de sus fines privativos.

4ª. Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.

5ª. Sumisión a todas las leyes tributarias del país.

6ª. Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con

los fines de la Asociación.

Los bienes de las Ordenes religiosas podrán ser nacionalizados".

En aplicación del párrafo cuarto de este precepto constitucional, el Gobierno declaró finalmente por decreto la disolución de la Compañía de Jesús (D.23. I.32, en la Gaceta el 24.I).

(6).- L. 30.I.32, en la Gaceta el 6.II. Se debatió en las Cortes del 13.I al 19.I.32 (DSCC nº 98-101).

(7).- L. 2.III.32. En las Cortes del 3.II al 25. II. 32 (DSCC nº 110-123).

(8).- L. 2.VI. 33, en la Gaceta el 3.VI. En las Cortes del 2.II al 17. V.33 (DSCC nº 288-339).

(9).- Puede exceptuarse de esta pasividad parlamentaria la Ley de Haberes del Clero, que asimiló los sacerdotes a los funcionarios con la intención de establecer para aquellos un sistema de retribuciones: L. 6. IV.34, en la Gaceta el 10.IV. Fue discutida en las Cortes del 14.III al 4.IV.34 (DSC nº 50-60).

(10).- Como veremos más adelante, ALCALA-ZAMORA no consideraba especialmente necesaria la reforma de los artículos de la Constitución referentes al problema religioso y fijaba su atención, sobre todo, en otros preceptos de carácter orgánico. Sin embargo, el proyecto para la reforma constitucional, presentado por el Gobierno a las Cortes en 1935 (DSC nº 218, 5. VII. 35, Ap.), incluyó 44 de los 125 artículos de la Constitución, y entre ellos las cláusulas religiosas. En octubre comenzaron los trabajos de la Comisión encargada de dictaminar el proyecto y ahí quedaría congelada la reforma. Sobre las causas de la frustración de este intento, véase Joaquín CHAPAPRIETA: La paz fue posible, ob. cit., p.309-312, y, especialmente, Niceto ALCALA-ZAMORA: Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 53-65 (cap. III: "¿Por qué no se hizo la reforma?").

(11).- En este período, el único debate importante en las Cortes sobre la cuestión religiosa, tuvo lugar, en términos muy agrios, a raíz de una interpela-

ción presentada por el diputado de la Lliga José Ma<sup>a</sup> TRIAS DE BES, sobre la sustitución de la enseñanza religiosa, que había quedado paralizada durante el bienio anterior, y que ahora se proponían ejecutar los Gobiernos del Frente Popular (cfr. DSC nº 39, 3.VI.36).

(12).- Para una dura crítica en este sentido al republicanismo burgués, Antonio RAMOS OLIVEIRA: Historia de España, ob. cit., vol. III, p. 112-147.

(13).- El proceso de "descatolización" de la sociedad española era reconocido con preocupación por la propia Iglesia. Representativo de esa preocupación, y con algunas estimaciones cuantitativas sobre el estado de la práctica religiosa en España, fue el libro del padre Francisco PEIRO: El problema religioso-social de España, Ed. Razón y Fe, Madrid, 1936.

(14).- Un buen análisis de este tipo es el realizado por José Manuel CASTELLS en Las asociaciones religiosas en la España contemporánea (1767-1965), Ed. Taurus, Madrid, 1973, p. 375-459. También existe otro en el libro de Miguel Angel GONZALEZ-MUNIZ: Problemas de la Segunda República, Ed. Júcar, Madrid, 1974, p. 203-325.

(15).- Tras abandonar el Gobierno, con motivo del artículo 26, el católico Miguel MAURA explicaría así el sentido político de la disolución de los jesuitas: "La disolución de los jesuitas es el precio de una transacción y el rescate de todas las demás Ordenes religiosas en España para su permanencia en el país y para que se conserven sus bienes (...), hay que reconocer también que la Orden de los jesuitas, desde tiempo inmemorial, más que por ella misma, por el mismo impulso un poco inconsciente de las masas conservadoras que la rodeaban a salirse de su esfera, venía influyendo de una u otra forma en la vida social y actuando en la vida política. Y sin saber por qué, los jesuitas emprendían de vez en cuando campañas de índole política que, evidentemente, a los elementos contrarios a las ideas religiosas y a los elementos ultraliberales les producían sensaciones de desagrado y, por último, de odio... De modo que, cuando se planteó el problema y se ofreció como única transacción posible la disolución, no la expulsión, de los jesuitas, no había modo de oponer una negativa rotunda,...

La nacionalización de sus bienes. Este es uno de los campos de batalla de las extremas derechas en sus propagandas por España. Pues bien: es público y notorio que los jesuitas no tienen en España una sola propiedad a su nombre, sino a nombre de tercero. Y si la nacionalización de sus bienes es una cosa irrealizable, ¿vale la pena de levantar con eso una campaña de protesta en España?" (En El Sol, 25. X. 31, de una conferencia pronunciada el día anterior en el Círculo de la Unión Mercantil de Madrid).

Por su parte, ALCALA-ZAMORA apunta que lo más hiriente para el Vaticano fue la fórmula constitucional empleada, donde sin mencionar expresamente a la Compañía, se hablaba de aquellas Ordenes con voto especial de obediencia a autoridad distinta de la del Estado. Con ello parecía que la especial vinculación al Papa era la causa de la disolución (cfr. Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 95).

En enero de 1932, ante la inminencia del decreto de disolución, el Nuncio visitó a AZAÑA y le expuso sus deseos de que "se tratase con Roma antes de hacer nada con los jesuitas". "Me aseguró -escribe AZAÑA- que Roma estaba dispuesta a la transigencia; transigir llama él a que se reduzca el número de casas en España". (Memoorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 308). Una vez consumada la disolución, el Nuncio volvió a visitar al Presidente del Gobierno para protestar de la medida en nombre de la Santa Sede: "El Nuncio ha venido a verme y me entrega tres notas verbales sobre la disolución de la Compañía . (...). La nota no es detonante ni tras ganas de reñir, y las palabras con que el Nuncio me hace la entrega son más de aflicción que de protesta. 'Cumpro un deber como representante de la Iglesia...' Hablamos largamente. Yo le digo una cosa que él no ignora: que si la Iglesia sale de todo esto sin más pérdida que la disolución de los jesuitas, puede darse por satisfecha". (ibidem, p. 314).

A lo largo de toda la negociación con el Gobierno en torno a los jesuitas, los defensores de éstos acusarían a TEDESCHINI de excesiva "blandura".

(16).- La sustitución de la enseñanza religiosa por la estatal, prevista en la ley de Congregaciones,



se amortiguó tras la llegada al poder de la coalición CE DA-radicales. En cuanto a la Compañía de Jesús, sus miembros pudieron permanecer en España, y no precisamente con el ánimo bien dispuesto hacia la República. También pudieron continuar dedicados a la enseñanza a título individual, y su poder económico apenas se vio afectado. Como escribió ALCALA-ZAMORA: "También ha resultado, en definitiva, pequeña relativamente, cual era de prever, la nacionalización de los bienes de la Compañía de Jesús. No obstante la indudable y gran riqueza de ésta, el acontecimiento sólo podía ser minúsculo remedo de la desamortización, sin trascendencia comparable, ni siquiera perceptible, en el desarrollo de riqueza pública, ni en las facilidades económicas del Estado. Como negocio, muy poco; como expediente, muy complicado; como lección moral, nada educativa y sí muy desoladora, por la mezcla en que fue respondiendo a la confiscación el crédito fraudulento o el contrato simulado. Con trajes del día aparecieron, en la serie de los sujetos del Derecho, los retratos de las personas interpuestas con rostros dignos del Greco y colores propios de Zurbarán. Y esto fue todo". (en Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 93).

(17).- En "La subcultura de oposición en la España parlamentaria...", art. cit., p. 75.

(18).- En DSCC nº 52. 8.X. 31.

(19).- Ya vimos, a propósito de la cuestión regional, cómo AZAÑA defendió las autonomías entroncándolas con la tradición quebrada por la Monarquía absoluta. De un modo similar, Alvaro de ALBORNOZ afirmaría que los antecedentes de la legislación laica no eran los jacobinos, ni los anticlericales franceses, sino los grandes juristas y teólogos españoles: "... nosotros, sin llamarnos tradicionalistas, descubrimos y alumbramos la verdadera tradición de nuestro país, oscurecida durante los siglos últimos por el despotismo extranjero, para incorporarla a las corrientes modernas de la democracia y a una obra... que no por ser revolucionaria deja de tener aquel indispensable sentido de continuidad histórica, que es el único con el cual se pueden hacer las grandes obras nacionales". (en DSCC nº 303, 1. III. 33).

Las querellas políticas por apropiarse la "verdadera tradición española" no fueron exclusivas de la IIª República. Como ha analizado el profesor SANCHEZ-AGESTA,

se trata de una constante que venía repitiéndose en las distintas etapas del constitucionalismo liberal (cfr. Historia del constitucionalismo español, ob. cit., p. 32-40 y 352).

(20).- Por ejemplo, es evidente que la "religiosidad" del Krausismo tuvo una gran influencia sobre el republicanismo español. La impronta religiosa de la filosofía Krausista ha sido estudiada por Elías DIAZ, con la claridad que le es habitual, en La filosofía social del Krausismo español, Edicusa, Madrid, 1973, p. 57-59 y 213-226. Cfr. asimismo su "Estudio preliminar" a Minuta de un testamento de Gumersindo de AZCARATE, obra básica en este sentido, reeditada por Ediciones de Cultura Popular, Barcelona, 1967.

(21).- En DSCC nº 30, 1.IX.31.

(22).- En DSCC nº 303, 1.III.33.

(23).- En La revolución española, Ed. Ariel, Barcelona, 1972, p. 93.

(24).- Muy representativa es una intervención de Luis TAPIA en las Cortes: "... parece que ahora en la Cámara está de moda todo lo que sea corrección, atildamiento, finura, cualidades y virtudes muy lindas, pero que a mí me causan cierto miedo, porque sé por experiencia (yo también soy un poco atildado, correcto y fino) que estas virtudes acaban por relajar, por corromper un poco, por hacer que las ideas no se defiendan con aquella hosca aspereza que muchas veces las conviene. (...). Todos vosotros tenéis el concepto de que esto debe ser así, y si tenéis el concepto de que debe ser así, ¿por qué no es? ¡Ah!; por razones, decís, de oportunidad y de salud de la República; porque creéis que, desde el Gobierno, no es oportuno realizar la política que se ha predicado; y esto lo creo yo un tanto inmoral..." (DSCC nº 53, 9.X.31).

(25).- Véase, por ejemplo, la dura crítica de Emilio BAEZA MEDINA, jefe de la minoría radical-socialista, a los diputados socialistas, por haberse plegado éstos al texto transaccional propuesto por AZAÑA para el artículo 26 de la Constitución, en DSCC nº 55, 13.X.31. Según escribió AZAÑA, "Baeza Medina es un hombre tan in-

teligente que no se le ocurrió decir sino que le parecía muy mal que se atendiese a razones, y que no había más camino que votar conforme a lo acordado por los partidos". (en Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 178).

(26).- En DSCC nº 53, 9.X.31. Un indicio de que la rígida postura de ALBORNOS en las Cortes estuvo, en buena parte, determinada por necesidades políticas del radical-socialismo, es que, como nos cuenta AZAÑA, se mostraba mucho más flexible en el seno de Gobierno e, incluso, opuesto a lo que se veía obligado a sostener en la Cámara: "Albornos hace algunos distinguos sobre sus doctrinas y principios, para estar al fin conforme conmigo. Me dice que la expulsión de las órdenes religiosas le repugna, porque es un acto de brutalidad". (en Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 106).

(27).- Cfr. La nouvelle Constitution espagnole, ob. cit., p. 153-154.

(28).- De una intervención del diputado vasconavarro Joaquín BEUNZA en DSCC nº 54, 10.X.31.

(29).- Así, por ejemplo, una intervención del diputado tradicionalista DOMÍNGUEZ AREVALO, conde de Rodeno, sobre la Constitución y otra, más tarde, sobre la Ley de Congregaciones: "Quede, pues, registrado mi parecer de que la República española proscribiera el sentimiento católico de los españoles". (en DSCC nº 55, 13.X.31); "... nos interesa hacer constar, aun cuando creemos que ya lo habrá percatado la opinión católica, que todas las minorías que integran el régimen apoyan el proyecto del Gobierno en contra de la tesis que nosotros defendemos". (en DSCC nº 339, 17.V.33).

En sentido parecido, la intervención del alfonsino GOICOECHEA en DSC nº 7, 20.XII.33: "La experiencia me ha enseñado lo bastante para recoger la inmensa y amarga verdad que como una reflexión profería Sila después de su dictadura: 'Para suprimir el veneno no hay otro remedio que romper el vaso'". Esta misma actitud monárquica, partiendo de que la República era consustancial a la persecución religiosa, es la que inspiró el libro de Eugenio VEGAS LATAPIE: Catolicismo y República, Gráfica Universal, Madrid, 1932.

(30).- Cfr. la intervención de ÁLCALA-ZAMORA, de la que más adelante nos ocuparemos, en DSCC nº 54, 10.X.31, donde anunciaría sus propósitos de acaudillar a los católicos "dentro de la República".

(31).- "Como nacionalistas vascos, defendemos el derecho del pueblo vasco, de la nación vasca, al total desarrollo de su personalidad, tanto en el orden político como en todos los demás órdenes y planteándose en el proyecto de ley de Congregaciones y Confesiones religiosas la solución práctica legislativa de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, no nosotros además de lo que podamos considerar conculcación de los derechos de la Iglesia católica, como digo, estudiamos, apreciamos lo que son conculcaciones de la personalidad de nuestro pueblo, para el que nosotros reclamamos la condición y categoría plena de Estado". (de Jesús M<sup>a</sup> LEIZAOLA en DSCC nº 304, 2.III.33).

Que el PNV mantuvo una cierta independencia frente a la jerarquía eclesiástica y el Vaticano, lo demuestra el hecho de que, en 1936, ante las elecciones del Frente Popular, aludiría las presiones de la Secretaría de Estado para que se uniera a la CEDA en un frente electoral común (cfr. Stanley G. PAYNE: El nacionalismo vasco, ob. cit., p. 209; y Javier TUSSEL: Historia de la democracia cristiana en España, ob. cit., vol. II, p. 106).

(32).- En ibidem, vol. I, p. 198.

(33).- En el mismo sentido, véase ibidem, vol. I, p. 179 y 362-363. No obstante, los ataques que, desde la extrema derecha monárquica, recibió la táctica de la CEDA, se hicieron cargando las tintas sobre el recuerdo del fracaso del ralliement en Francia para frenar al anticlericalismo. Dos libros de la época, representativos de este tipo de críticas, son el ya citado de Eugenio VEGAS LATAPIE: Catolicismo y República; y el de Aniceto de CASTRO ALBARRAN: El derecho a la rebeldía, Gráfica Universal, Madrid, 1934. El libro de CASTRO ALBARRAN provocó la reacción de los sectores más "liberales" de la Iglesia española que presionaron al Vaticano, con éxito, para que se retirara la licencia eclesiástica al libro (cfr. Ramón MUNTANYO LA: Vidal i Barraquer, el cardenal de la paz, Ed. Laia, Barcelona, 1974, 2<sup>a</sup> ed. Traducido y adaptado por Víc-

tor Manuel ARBELOA, p. 248).

(34).- Santiago GUALLAR en DSCC nº 293, 10.II. 33. GUALLAR, diputado de Acción Popular y, más tarde, de la CEDA por la provincia de Zaragoza, era canónigo y, curiosamente, hermano de otro diputado radical-socialista por la misma provincia.

(35).- En DSCC nº 52, 8.X.31.

(36).- "... queremos decir además que somos un partido netamente socialista, que nos preocupan todos los problemas del país y entre ellos el problema clerical, pero que a nosotros nos preocupa mucho más el problema económico de las clases trabajadoras". (Manuel CORDERO, jefe de la minoría socialista, en DSCC nº 55, 13.X.31).

(37).- Como apunta AZAÑA, durante los debates sobre el artículo 26: "El haber resuelto los radicales-socialistas votar el artículo tal como está, es lo que ha decidido a los socialistas a mantenerlo también, para no quedarse a la "derecha" de aquéllos; antes de eso, los socialistas estuvieron vacilantes. No es sólo Fernando de los Ríos el que encuentra mal el artículo, también Besteiro y Largo Caballero y creo que alguno más". (en Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 171).

(38).- Obsérvese cómo el PSOE anunció veladamente su preferencia por soluciones más moderadas al artículo 26, aunque, según su portavoz, "debían" mantener una postura radical o extrema en los debates, para que del "choque" con otras se desprendiera la moderación o el compromiso: "... creo también que esas fórmulas transaccionales deben ser la resultante de la Cámara en sus debates, no pueden ser nunca fórmulas apriorísticas, y al comienzo de cada debate, en éste como en todos, debe cada una de las fuerzas políticas aquí situadas manifestar explícitamente su posición y manifestarla con tal entereza que se acusen las aristas de sus ideas, porque únicamente así, del choque de las ideas distintas, puede salir el armónico conjunto es la resultancia de nuestra obra". (Andrés OVEJERO en DSCC nº 54, 10.X.31).

(39).-- No es casual, como analiza Isidre MOLAS, que el confesionalismo católico comenzara a ser un ingrediente, importante en la ideología de la Lliga durante la IIª República, y no antes (cfr. Lliga Catalana, ob. cit., vol. II, p. 163-168).

(40).-- Para una mano tendida de la Esquerra a los republicanos de izquierda para la cuestión religiosa, véanse las intervenciones de Humberto TORRES en DSCC nº 36, 10.IX.31 y nº 53, 9.X.31. En la primera de ellas, especialmente, aparece claro este apoyo como reciprocidad al que esperaban recibir los catalanes para su autonomía.

(41).-- "... la misma dinámica de estas Cortes Constituyentes ha permitido hasta ahora que este partido radical luche reiteradamente contra algo que parecía situarse a nuestra izquierda cuando se hablaba de problemas de propiedad, diferenciando a individualistas y socialistas; pero, Sres. Diputados, en esta ocasión, ante el problema religioso, los que pertenecemos al partido radical tenemos que empezar por declarar que, en esta cuestión, nosotros en esta Cámara no admitimos, no queremos, no creemos que esté nadie a nuestra izquierda". (Rafael GUERRA DEL RÍO, jefe de la minoría radical, en DSCC nº 54, 10.X. 31). Sin embargo, este presunto "izquierdismo" fue, más que nada, verbal. El protagonismo del partido radical en la gestación de las cláusulas religiosas de la Constitución fue mínimo, y hay que recordar la inhibición de LERROUX que rehusó pronunciarse en las Cortes y que, incluso, pretendería ausentarse de Madrid durante las jornadas parlamentarias en que se debatió el tema, provocando cierto malestar entre sus compañeros de Gobierno. Finalmente no asistiría a la sesión en que se aprobó el artículo 26. (cfr. Manuel AZANA: Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 172-173 y Niceto ALCALA-ZAMORA: Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 88). Sobre la opinión de LERROUX en aquellos días, sólo se encuentran unas breves declaraciones suyas, donde se mostraba partidario de la separación entre la Iglesia y el Estado, incrédulo sobre la posibilidad de un Concordato y contrario a la disolución de las órdenes religiosas que deberían declararse Asociaciones de derecho público bajo control es-

tatal (en El Sol, 8.X.31). Lo cierto es que, pese a las palabras de GUERRA DEL RIO, el partido radical no dejó de comportarse ante el problema religioso con la ambigüedad propia de los partidos de centro, dependiendo, en última instancia, de la actitud de otros grupos, en este caso, de los republicanos de izquierda. Para que ese protagonismo del partido radical fuera aún menor, se acabaría concediendo a sus diputados libertad de voto ante el artículo 26.

(42).- Claro es que, en un sistema multipartidista sometido a fuertes corrientes centrífugas, las actitudes ambivalentes de una fuerza de centro, aunque pueden atemperar algo la presión de los extremos, tienen la contrapartida, a la larga, de su creciente desintegración. Y así, se llegaría en 1934 a la escisión encabezada por MARTINEZ BARRIO, a la que no sería ajena la creciente "benevolencia" de LERROUX en materia religiosa tras su alianza con GIL-ROBLES.

(43).- En Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 242.

(44).- Cfr. su intervención, con motivo de la presentación de su programa de gobierno, en DSC nº 6, 19.XII.33. Véase también infra nota 87 en p. 435-436.

(45).- En Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 93.

(46).- Según el artículo 8º del Anteproyecto:

"No existe religión del Estado.

La Iglesia será considerada como Corporación de Derecho Público.

El mismo carácter podrán tener las demás confesiones religiosas cuando lo soliciten y, por su constitución y el número de sus miembros, ofrezcan garantías de subsistencia".

(47).- "A casi todo el Gobierno -escribe AZAÑA- le desagrade el texto presentado por la Comisión; tan sólo Prieto y Albornoz lo encuentran bueno, más sinceramente Prieto que Albornoz, A Domingo le parece mal,

pero no se atreve a decirlo". (en Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 174).

(48).- Véase el texto de la enmienda en el Ap. 12 al DSCC nº 50, 6.X.31. La fórmula fue sentenciada por Fernando de los RIOS como "una equivocación jurídica y un enorme error político" en su intervención ya citada anteriormente (véase supra nota 18 en p.422). RAMOS intentaría contraatacar más tarde (cfr. su intervención en DSCC nº 53, 9.X.31), pero su propuesta estaba ya herida de muerte y sería retirada sin someterse siquiera a votación.

(49).- En El Sol de 14 de octubre de 1931 se contiene completa información sobre la gestación de esta nueva fórmula, los debates a que dio lugar y su aprobación en el seno de la Comisión parlamentaria. De ésta se retirarían los representantes de la minoría radical-socialista. La defensa del nuevo texto ante el Pleno de la Cámara por parte de RUIZ-FUNES se encuentra en DSCC nº 55, 13.X.31.

(50).- En la misma sesión, Luis JIMENEZ DE ASUA haría, en nombre de los socialistas, la defensa de un voto particular que reproducía el anterior dictamen.

(51).- Para un vivo relato de todo lo anterior, véase Manuel AZAÑA: Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 174-181.

(52).- Cfr. ibidem, p. 165-168.

(53).- Es decir, desde los socialistas (de los RIOS) hasta la derecha republicana (MAURA).

(54).- De los vasco-navarros a la derecha republicana, como así ocurrió en la votación final.

(55).- En DSCC nº 54, 10.X.31.

(56).- El mismo lo reconocería más tarde: "Excesiva, injusta, torpe la fórmula que... prevaleció, supera sin dudar, sin apenas comparación posible, a la mucho peor que en otro caso hubiera prevalecido y que primeramente se propuso..." (en Los defectos de la Cons-



titución de 1931, ob. cit., p. 17).

(57).- "También don Niceto estaba contento, y me dio las gracias porque le había tratado con mucha consideración. (...). Maura estaba entusiasmado y me aseguró que había yo prestado un gran servicio a la República". (en Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p.178).

(58).- "..., don Niceto empezó a torcerse y a amostazarse, y dar señales de impaciencia. No se cuándo ni por dónde llegó hasta mí el rumor de que no se conformaba con la solución y que iba a votar en contra. Más tarde supe que antes de votar, explicaría su voto. Todos temimos que provocase una dificultad nueva, quién sabe si una crisis. Maura, aunque decía que el nuevo texto es sectario, pensaba limitarse a votar en contra sin hablar, y no deseaba, ni mucho menos, provocar una situación difícil. Se prometía trabajar con don Niceto que no hablase.

(...)

Don Niceto estaba cada vez más fosco y malhumorado. No hablaba con nosotros en el banco azul. Ya rayaba el sol en el tragaluz del salón, cuando vi al Presidente, echado atrás en su asiento, mirando al techo y hablando solo en voz baja. Estaba como un desvarío.

Cuando iba a votarse, habló brevemente para explicar su voto en contra. Lo que más interesó fue el pronóstico de las consecuencias que tendría la votación. No dijo claramente cuáles serían y les quitó importancia, fingiendo modestia. Después dijo: 'no'. Y Maura también". (Ibidem, p. 180-181).

(59).- En DSCC nº 56, 14.X.31.

(60).- En Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 90-91.

(61).- "La índole sentimental del problema, el temperamento y la composición de la Cámara, las pasiones que suscitaban, y las que podían avivarse, daban hasta la sensación que la derrota era cosa espontánea, improvisada, inevitable, sin que se preparase ni se deseara por nadie". (en ibidem, p. 17).

"Con todo hubo un momento en que, si no un dictamen ideal, apareció un dictamen tolerable. Poco iba a durar esta tranquilidad. En la sesión del 13 de octubre, el ministro de la Guerra, nos sorprendió con un admirable discurso, verdadero prodigio de polémica oratoria. Para serlo más, fue totalmente improvisado; así lo dijo él, y por eso, por falta absoluta de tiempo, no pudo advertir de su iniciativa al Presidente del Gobierno, que lo era yo".(en ibidem, p. 89)

(62).- En un sentido parecido Edward MALEFAKIS, cuando escribe: "... concentrar demasiada energía en la realización de lo que al final serían victorias simbólicas, constituyó un defecto de imaginación política en la coalición de Azaña... Considero eminentemente simbólica la lucha anticlerical porque la secularización de la mentalidad española, a la que en principio apuntaba, sólo podía realizarse al cabo de varias generaciones, y su éxito o fracaso dependía de bastantes cosas más que de la legislación que pudiera introducirse en 1931-33" (en "The Parties of the Left and the Second Republic" en Raymond CARR (ed.): The Republic and the Civil War in Spain, ob. cit., p. 28-29 y p.44, nota 8).

(63).- Un buen trabajo sobre los intensos debates en torno a la educación es el de Carlos ALBA TERCEDOR: "La educación en la IIª República: un intento de socialización política" en el volumen de Manuel RAMIREZ JIMENEZ y otros: Estudios sobre la IIª República española, ob. cit., p.47-85. Un libro reciente sobre el tema es el de Mariano PEREZ GALAN: La enseñanza en la Segunda República española, Edicusa Madrid, 1975.

(64).- Aunque no para sus miembros. Cfr. artículos 31 y 32 de la Ley de Congregaciones y Confesiones Religiosas.

(65).- Por ejemplo, un buen tema de reflexión y estudio sería el hecho de la política seguida con la llegada de VILLAR PALASI al Ministerio de Educación (1968) haya supuesto, paradójicamente, la mayor desnutrición sufrida por la enseñanza religiosa en España en lo que va de siglo. (Nota redactada en Diciembre de 1975).

(66).- Manuel ARAGON REYES ha seguido certeramente los pasos a AZAÑA, en su concepción del poder político como instrumento para el cambio social, en El pensamiento político de Manuel Azaña, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1973 (inédita) y en su artículo, ya citado, "Manuel Azaña: un intento de modernización política".

(67).- "Yo tengo, en el fondo, una gran indiferencia por la hechura que se dé al artículo, si al menos se consigue evitar el precepto de la expulsión de todas las órdenes religiosas, medida repugnante, ineficaz y que sólo encierra peligro. Examinándome bien, encuentro, en mi repugnancia, un motivo de humanidad y de estética....

...por mi interior circula, como si dijéramos, un encogimiento de hombros.

Esto viene, en parte, del espectáculo de la obtusidad ajena. Si tuviesen la inteligencia más afilada, no dirían las cosas que oigo, ni se enredarían en arrebatados vaticinios, que ahuyentan el buen juicio. La propensión a vaticinar y dar por inminente la realización del vaticinio suele estar, aunque no lo parezca, en razón inversa de la claridad del entendimiento y del fruto sazonado de la experiencia. Y al retraerse de estos vicios, y renunciar a convencer a los arrebatados, parece que acaba uno también por retraerse del asunto que provoca el arrebatado y renunciar a considerarlo en serio". (en Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 174-175).

(68).- "Comprendí que esto tendría mayor fuerza con los socialistas, y siendo a la larga lo mismo, les facilitaría de momento avenirse a mi propuesta. Y así lo dije en mi discurso y no me equivoqué". (en ibidem, p. 179).

(69).- Este, y todos los fragmentos anteriores, corresponden al discurso de AZAÑA según el DSCC nº 55, 13.X.31.

(70).- Enormemente reveladora al respecto es la documentación contenida en el Archivo del cardenal Francisco VIDAL I BARRAGUER, figura clave de la Iglesia

española durante la IIª República, que recientemente ha comenzado a publicarse en una esmerada edición, a cargo de Miguel BATLORI y Victor Manuel ARBELLOA, bajo el título Iglesia y Estado durante la Segunda República española, 2 vols (I.14 de abril-30 de octubre de 1931), Publicaciones de la Abadía de Montserrat, 1971, y otros 2 vols. (II.30 de octubre de 1931-12 de abril de 1932), 1975.

(71).- Sobre esta importante reunión del Gobierno, donde PRIETO fue el único ministro que se opuso frontalmente al acuerdo de "templanza", cfr. Niceto ALCALA-ZAMORA: Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 13 y 87-88; Manuel AZANA: Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 105-106; y la versión de Indalecio PRIETO en Convulsiones en España, Ed. Oasis, México, 1967, vol. I, 95-96.

(72).- En Así cayó Alfonso XIII..., ob, cit., p. 203-204.

(73).- En Iglesia y Estado durante la Segunda República española, ob. cit., vol. I, p. 298.

(74).- En ibidem, p. 301.

(75).- "Esta magna cuestión quedaba íntegra para que la decidiérais (Las Cortes), porque (...) era imposible que un Gobierno de esta naturaleza acometiese el problema Iglesia-Estado sin desgarrarse inmediatamente..." (Fernando de los RIOS en DSCC nº 52, 8.X.31). Cfr. así mismo, supra, p.175.

(76).- Véase supra la nota 42 de este mismo capítulo p. . Sobre las buenas palabras de LERROUX a la jerarquía eclesiástica y la posterior decepción de ésta ante su inhibición en las Cortes, cfr. la correspondencia de VIDAL I BARRAQUER en Iglesia y Estado durante la Segunda República española, ob. cit., I, p. 88, 253-255, 374-383, 391 y 404.

(77).- En efecto, las líneas generales del discurso hubieron de ser aprobadas, y no sin dificultades, por los diputados de Acción Republicana en una reunión previa. Cfr. Manuel AZANA: Memorias políticas y de

Guerra, ob. cit., p. 176-177. Mayor información sobre las relaciones entre AZAÑA y su grupo parlamentario cabe esperar de la tesis en que actualmente trabaja Eduardo ESPIN bajo la dirección del profesor Jorge DE ESTEBAN, sobre Acción Republicana.

(78).- Cfr. su intervención en DSCC nº 303 , 1.III.33, donde, además, pondría como ejemplo para la Iglesia española la evolución del catolicismo en otros países, afirmando a continuación: "... cuando la Iglesia en España deje de ser una Iglesia de opresión y dominación, para convertirse en una gran fuerza espiritual al servicio de la cultura y de la libertad, ¡ah!..., entonces no habrá anticlericalismo y nadie se alegrará de ello tanto como nosotros...".

(79).- Cfr. la información, en este sentido, de VIDAL I BARRAQUER a PACELLI sobre los deseos del Presidente del Gobierno, transmitidos condidencialmente al cardenal de Tarragona, en Iglesia y Estado durante la Segunda República española, ob. cit., I, p. 428-429. Por otra parte, el 29 de octubre de 1931 AZAÑA escribía a VIDAL: "Conozco la buena disposición de V.E. en las cuestiones que hoy nos preocupan, y me es grato manifestarle que estimo en mucho el elevado espíritu con que sabe cumplir sus obligaciones. Dentro del más escrupuloso respeto a lo que dicte la Constitución de la República, yo no tengo otro deseo que el de obtener la reconciliación de los españoles, con paz de todos" (en ibidem, I, p.444). Una opinión contraria sobre la actitud de AZAÑA es la de Amadeu HURTADO, que desempeñó ciertas funciones de intermediario entre el Presidente del Gobierno y algunos elementos de la jerarquía eclesiástica. Según HURTADO, AZAÑA se encontró preso de su propia imagen política adquirida a raíz del discurso del 13 de octubre (cfr. Historia del meu temps, ob. cit., vol. II, p. 118-122).

(80).- El dictamen de la Comisión de Justicia aparece en el Ap. 6º al DSCC nº 268, Las principales diferencias en comparación con el proyecto del Gobierno, redactado a su vez sobre la base de un anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, se referían, fundamentalmente, a la cuestión de la enseñanza. Mientras que el dictamen de la Comisión disponía la sustitución inmediata de los centros de enseñanza de las órdenes religiosas por los centros estatales, el texto del Gobierno

proyectaba una sustitución paulatina. Otro motivo de fricción era que la Comisión rechazaba la posibilidad de enseñar a título individual a los miembros de las órdenes. Finalmente, serían los puntos de vista del Gobierno los que, en términos generales, prevalecieron.

(81).-- En DSCC nº 288, 2.II.33.

(82).-- En ibidem.

(83).-- En DSC nº 6, 19.XII.33.

(84).-- Expresión de estas dificultades fueron, de un lado, la escisión del partido radical en mayo de 1934, tras la aprobación de la Ley de Haberes del Clero, y de otro, la dimisión del ministro de Instrucción Pública, VILLALOBOS, duramente censurado en las Cortes por diputados de la CEDA, encabezados por Jesús PABON, a causa de las tendencias "laicistas" que apreciaban en su política educativa (vid. el debate desencadenado en DSC nº 144, 21.XII.34).

(85).-- De José M<sup>a</sup> GIL-ROBLES en DSC nº 6, 19.XII.33.

(86).-- "En el seno del partido radical dominaban por su número e influencia los elementos más avanzados y sectarios, quienes veían con los peores ojos la rectificación de la política de las Cortes Constituyentes y la derogación o modificación de leyes aprobadas, con ayuda de sus propios votos, durante el bienio. Es cierto que la inmensa mayoría del radicalismo y, por lo tanto, del grupo parlamentario acataba fielmente la autoridad del señor Lerroux, quien -muy superior a su partido- se daba plena cuenta de la necesidad de una inteligencia con las derechas. Pero en el supuesto de que quisiera imprimirse a la rectificación de la política sectaria del bienio una marcha demasiado rápida, con la frecuente amenaza de la retirada del apoyo parlamentario, se corría el riesgo de resucitar una amplia concentración de izquierdas, hacia la que sentimentalmente se inclinaban la mayor parte de los radicales." (José M<sup>a</sup> GIL-ROBLES en No fue posible la paz, ob. cit., p.110).

(87).-- "El error,...., más que en cosas concre-

tas que se hayan llevado a la 'Gaceta' ha estado en la manera de cumplir y hacer ejecutar esas cosas concretas que fueron las leyes; probablemente lo que más afligió al país fue la conducta (hablo de la conducta gubernamental), los modos, más todavía que los mismos principios.

(...).

...; en un país como el nuestro, una democracia, cuando se trata de cuestión como ésta, que ha encontrado su expresión jurídica en la legislación existente, está obligada no a faltar a las leyes, pero sí a meditar si, en esta hora y en este momento, la ejecución implacable de esas leyes puede oponer a la República -harto enflaquecida, por torpezas y errores de todos- dificultades que agraven considerablemente su posición". (Alejandro LERROUX en DSC nº 6, 19.XII.33).

(88).- En Ibidem.

(89).- En The origins of Franco's Spain, ob. cit., p. 200.

(90).- En Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 509.

(91).- Ibidem, p. 502.

(92).- Cfr. ibidem, p. 518-519.

(93).- Cfr. ibidem, p. 522-529.

(94).- Téngase en cuenta que los debates de la Ley de Congregaciones comenzaron simultaneándose en las Cortes con los debates sobre los incidentes de Casas Viejas, de los que saldría muy deteriorada la imagen del Gobierno. Al mismo tiempo, los grupos republicanos de la oposición habían declarado la obstrucción parlamentaria a todos los proyectos de Ley presentados por el Gobierno, de los que solamente exceptuaron aquellos que suponían el cumplimiento de un mandato constitucional expreso, como la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales o la propia Ley de Congregaciones. A todo esto, el 23 de abril de 1933 se celebrarían elecciones municipales, cuyos resultados fueron aireados por la opo-

sición como un descalabro más de la mayoría. La discusión de la Ley de Congregaciones con todo este sombrío telón de fondo para el Gobierno, puede seguirse a través de los tomos XI y XII de la Crónica de las Cortes Constituyentes de Arturo MORI, Aguilar, Madrid, 1933.

(95).- En Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 519-520.

(96).- Según el artículo 83 de la Constitución de 1931:

"El Presidente promulgará las leyes sancionadas por el Congreso, dentro del plazo de quince días, contados desde aquel en que la sanción le hubiera sido oficialmente comunicada.

Si la ley se declarare urgente por las dos terceras partes de los votos emitidos por el Congreso, el Presidente procederá a su inmediata promulgación.

Antes de promulgar las leyes no declaradas urgentes, el Presidente podrá pedir al Congreso, en mensaje razonado, que las someta a nueva deliberación. Si volvieran a ser aprobadas por una mayoría de los dos tercios de votantes, el Presidente quedará obligado a promulgarlas".

(97).- Sobre esta campaña católica, véase Manuel RAMIREZ JIMENEZ: Los grupos de presión en la Segunda República española, ob. cit., p. 248-251.

(98).- Mientras que la frase habitual era: "Visto lo decretado y sancionado por las Cortes, promúlguese la Ley", para la Ley de Congregaciones el Presidente utilizó la siguiente: "Visto el texto de la ley decretada y sancionada por las Cortes, en cumplimiento del artículo 26 de la Constitución, procede promulgarla".

(99).- En Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 558.

(100).- Ante los rumores de que el Gobierno pretendía una declaración de urgencia de la Ley por mayoría de dos tercios, que, según la Constitución, evitaría la posibilidad del veto, el 12 de mayo de 1933 el Presidente del Gobierno se entrevista con el de la República para desmentirle tales rumores. Este es el relato de AZAÑA:



"... nosotros no tenemos ningún interés político en que usted no pueda ejercer el veto respecto de esa ley; nuestro interés político es que usted pueda ejercerlo. Si con la declaración de urgencia le privásemos a usted del veto, daríamos un arma a las derechas, que se apresurarían a suponer que usted no había aprobado esa ley, y nosotros queremos que salga con toda normalidad y sin privarle de ninguno de los requisitos ordinarios, entre ellos la promulgación voluntaria por parte de usted. Así tendrá más autoridad.

- Nunca he pensado en poner el veto a esa Ley.

- Yo no se lo he preguntado a usted nunca. Las Cortes le enviarán a usted la ley y usted hará lo que es time conveniente.

- Tengo cinco razones objetivas para no poner el veto a esa ley, y las diré en el preámbulo del decreto, o por lo menos las conocerá el Gobierno.

- No me parece muy propio razonar en un decreto la promulgación. Pero esto no es para hoy..." (en ibidem, p.525).

No obstante, se extendió por aquellos días la impresión de que el Presidente vacilaba ante la firma de la ley a causa de sus convicciones religiosas. Según el entonces Embajador de los Estados Unidos en España: "Los chismosos de Madrid decían que había acudido a su confesor para pedirle consejo, que le habían sugerido que consultara a determinada autoridad eclesiástica de prominente jerarquía y que ésta le había dicho que firmara la ley de Confesiones y Congregaciones y después dimitiera. Alcalá-Zamora firmó la ley, pero no dimitió, y es probable que esta historia fuese imaginaria". (en Claude G. BOWERS: Misión en España, Ed. Grijalbo, 4ª ed., México, 1966, p.7.

(101).- Según AZAÑA, en un Consejo de Ministros celebrado el 25 de mayo de 1933: "Dio muchas enhorabuenas a Albornoz por la aprobación de la ley de Congregaciones y por su conducta moderada durante la discusión. 'El voto de las oposiciones', dijo el Presidente, 'refuerza la autoridad de la Ley, que de otro modo no podría contar con la mayoría del país.' En los elogios

a Albornoiz puso un calor inusitado, encaminándoles a hacer resaltar el sentido gubernamental del ministro. 'Seguramente que Alvaro teme más a un plebiscito que a un veto mío'." (en Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 542). Por su parte, Indalecio PRIETO, posiblemente el ministro que mayor confianza tenía entonces con el Presidente, sentenciaría meses más tarde en las Cortes, como "una inexactitud rayana en la falsedad", la afirmación de GIL-ROBLES de que la fórmula especial empleada en la Ley de Congregaciones expresaba la "evidente disconformidad" del Presidente con la Ley y con el Gobierno (en DSC nº 76, 2.V.34).

(102).- En efecto, en su libro, tantas veces citado, Los defectos de la Constitución de 1931, no trató en absoluto los problemas suscitados por la firma de la Ley de Congregaciones, y eso que dos capítulos le ofrecían magnífica oportunidad para ello: el capítulo VI ("Los problemas políticorreligiosos" p. 87-97) y el XVII ("Veto y refrendo", p. 179-183).

(103).- Véase supra, nota 98, p. 437.

(104).- La declaración colectiva del Episcopado español, fechada el 25 de mayo, fue hecha pública el 3 de junio de 1933, esto es, al día siguiente de aquel en que el Presidente firmó la Ley. El mismo día Pío XI firmaba en Roma la encíclica Dilectissima nobis, lo que hace pensar que se encontraba redactada antes de la firma de la Ley.

(105).- El mejor relato, hoy disponible, sobre las negociaciones concordatarias de 1934 es el de Ramón MUNTANYOLA en Vidal i Barraquer, el cardenal de la paz, ob. cit., p. 259-266. También pueden consultarse los de José Manuel CASTELLS en Las asociaciones religiosas en la España contemporánea, ob. cit., p. 452-455; y el de Joaquín ARRARAS en Historia de la Segunda República Española, ob. cit., vol. II, p. 438-439. Permanece todavía inédito, por razones "administrativas", el libro de Victor Manuel ARBEOLA: La Iglesia en España, ayer y mañana, Edicusa, Madrid, que contiene, entre otras, unas declaraciones sobre el tema de PITA ROMERO.

(106).- Sustituyendo Inglaterra por los Estados Unidos, parece que el juicio de ALCALA-ZAMORA guarda hoy plena vigencia.

(107).- En Los defectos de la Constitución de

1931, ob. cit., p. 94.

(108).- En ibidem, p. 96.

(109).- Cfr. Ramón MUNTANYOLA: Vidal i Barraquer, el cardenal de la paz, ob. cit., p. 261-262.

(110).- Véase supra, nota 15 en p. 420-421.

(111).-El Presidente lo incluía entre aquellos preceptos, "cuyo daño o deficiencia sólo podría enmendarse por reforma constitucional, pero que afectan a problemas cuya índole pasional o dogmática -ésta, a veces, no sólo en el tecnicismo del derecho constitucional- aconseja plantearlo en momento de mayor tranquilidad de los espíritus, cuando se haya conseguido un progreso en la convivencia nacional, tan necesaria incluso para aquellos que la impiden, la desdeñan o la niegan". (en Los defectos de la Constitución de 1931, ob. cit., p. 63).

(112).- Se refiere, muy posiblemente, al nuncio TEDESCHINI.

(113).- En ibidem, p. 96-97.

(114).- Cfr. ibidem p. 96

V,C. LA REFORMA AGRARIA

C. La reforma agraria.-

A la llegada de la IIª República, el sector agrario era sin duda el principal componente de la estructura social y de la economía españolas. Más de la mitad de la población habitaba en zonas rurales y dependía económica-mente de la producción agraria. De una población activa total de ocho millones y medio de españoles, cuatro millo-nes correspondían al sector agrícola. La agricultura, en fin, aportaba cerca de la tercera parte del producto so-cial del país (1).

Tres problemas, muy dependientes entre sí, planteaba este sector a los nuevos gobernantes republicanos:

1º el de un elevado paro campesino, especialmente en el Sur de la Península; 2º el de agudos desequilibrios o desigualdades referentes a la propiedad de la tierra y a las situaciones creadas en torno a dicha propiedad; y 3º el de unos escasos índices de rendimiento o productividad de la tierra (2). A los tres, además, habría que añadir toda la conflictividad social y política que generaban , o que podían generar.

Así, la llamada Reforma Agraria tendría que dirigirse hacia tres objetivos: remediar el paro, redistribuir la tierra y racionalizar la economía agraria (3). En este sentido, la República supuso, como ha afirmado MALEFAKIS, el primer intento serio de reforma agraria en la historia de España (4). ¿Cuáles fueron las decisiones a través de las cuales trató de llevarse a cabo ese New Deal agrario?

No es conocido que las fuerzas políticas integrantes del Gobierno provisional hubieran llegado a un acuerdo previo sobre el tema, ni siquiera que lo hubieran tratado conjuntamente antes del 14 de abril de 1931. Quizás por ello el Gobierno tuvo que improvisar sobre la mar

cha al redactar su Estatuto jurídico, limitándose en él a una fórmula muy amplia, pero de la que, al menos, se deducían claramente dos puntos: el respeto a la propiedad privada y el propósito de una intervención estatal en el derecho agrario vigente (5).

Pocos días más tarde, el Gobierno acordó que fuesen las futuras Cortes Constituyentes el órgano encargado de afrontar el grueso de la reforma agraria (6). Dos tipos de decisiones tomaría, sin embargo, el Gobierno provisional durante aquellos primeros meses: en primer lugar, una serie de decretos presentados por LARGO CABALLERO, en virtud de los cuales se transformaron las condiciones de trabajo en el campo español (7); en segundo término, la creación de una Comisión Técnica, a la que se encomendó proponer la legislación para llevar a cabo la reforma. En el mes de julio, dicha Comisión tuvo a punto un primer proyecto, dirigido exclusivamente a una solución rápida y eficaz del problema de los latifundios del Sur, recomendando además su implantación por decreto (8). La oposición de radicales y socialistas, aunque por motivos bien diferentes, determinó que el proyecto fuera desechado por el Consejo de Ministros (9). Ese proyecto, no obstante, se-

ría el principal punto de referencia de la posterior legislación agraria.

A partir de entonces, la reforma fue obra de las Cortes. Pero una cosa fueron los numerosos proyectos elaborados por los Gobiernos e, incluso, los dictámenes de la correspondiente Comisión parlamentaria y otra cosa que dichos proyectos y dictámenes llegaran a ser debatidos y aprobados por el pleno de la Cámara. Durante el primer bienio, hubo en las Cortes tres debates fundamentales relacionados con la cuestión agraria: el que tuvo lugar con motivo del artículo 44 de la Constitución donde se fijaban las posibilidades y los límites de intervención estatal ante la propiedad (10), el que se desarrolló durante la primavera y el verano de 1932 para la aprobación de la ley de Reforma Agraria (11) y, por último, el que tuvo por objeto una proyectada ley de Arrendamientos rústicos, que fue interrumpido antes de finalizar a raíz de la crisis gubernamental de septiembre de 1933 y de la posterior convocatoria de elecciones anticipadas (12).

En la segunda legislatura, las principales decisiones en materia agraria comenzaron con la revocación



de la ley de Términos Municipales, el elemento más polémico y que mayor oposición había levantado de la normativa laboral de LARGO CABALLERO (13). Casi al mismo tiempo, se discutió y aprobó un proyecto de ley sobre Intensificación de Cultivos en Extremadura (14). A finales de 1934, Manuel GIMENEZ FERNANDEZ anunció un conjunto ambicioso de proyectos (15). De todos ellos, serían aprobados por las Cortes la llamada ley de Yunteros (16) y la de Arrendamientos (17). Finalmente, una vez que GIMENEZ FERNANDEZ tuvo que abandonar el Gobierno, el nuevo ministro de Agricultura, Nicasio VELAYOS, presentó un proyecto, modificando sustancialmente la Reforma de 1932, que fue aprobado tras un breve debate (18).

En 1936, RUIZ FUNES se dispuso a actuar con rapidez y con cierta energía. Aparte las medidas de urgencia aprobadas por el Gobierno del Frente Popular, que se dirigieron especialmente a solucionar el problema planteado por las ocupaciones de fincas, el nuevo ministro presentó a las Cortes un conjunto de varios proyectos de ley (19). De ellos, se debatieron y aprobaron uno sobre revisión de deshaucios (20) y otro "restaurando" la ley de 1932 (21). Y en la última sesión anterior al comienzo

de la Guerra Civil, las Cortes se encontraban discutiendo un importante proyecto sobre el rescate de los bienes comunales de los municipios (22).

Todos esos debates y decisiones, muchas de ellas contrarias entre sí, representan lo fundamental de la actividad de las Cortes republicanas en materia agraria. Se rán, por consiguiente, la base de nuestro análisis.

A la hora de hacer balance, el caso es que, en julio de 1936, los problemas de la agricultura española seguían planteados casi en los mismos términos que hemos señalado anteriormente. Incluso puede hablarse de un empeoramiento motivado por la intensificación de los conflictos. En este sentido, cabe afirmar el fracaso del con junto de decisiones que definieron la política agraria du rante la República para conseguir sus objetivos de modernización social y económica.

Frecuentemente se ha señalado que dicho fracaso estuvo, en buena parte, en la puesta en práctica de las decisiones, esto es, en los procesos de su aplicación. Por ese camino, se llegaría al fenómeno, cuyas causas ya han quedado apuntadas antes, de la inestabilidad, la paráli-

sis y las contradicciones de los gobiernos durante la República. No es esto, sin embargo, lo que ahora más nos interesa. De lo que se tratará a continuación es de analizar algunos elementos en los procesos parlamentarios de elaboración de las decisiones que determinaron el que esas decisiones, aún antes del momento de su aplicación, ya fueran claramente inadecuadas para los problemas que trataban de resolver.

En primer lugar, centraremos nuevamente nuestra atención sobre el sistema de partidos. El hecho de que, en él, la línea derecha-izquierda, trazada según criterios socio-económicos, no fuera la única línea de división política, ni siquiera la más importante en muchos casos, tuvo sus consecuencias. En efecto, las organizaciones y, sobre todo, los bloques políticos padecieron una considerable heterogeneidad socio-económica que les impediría cumplir eficazmente su llamada función de agregación de intereses (23). De esta forma, se haría muy difícil la elaboración de propuestas o alternativas aptas o coherentes ante un problema como el agrario. Invirtiendo los términos, puede afirmarse también que dichas alternativas, al no coincidir con las líneas de división polí-

tica, estuvieron sometidas a una serie de rupturas que acabaron por inutilizarlas. Así ocurrió, precisamente , con la única alternativa, quizás porque no había otra posible, que repetidamente intentó ponerse en práctica durante la IIª República: la de solucionar el problema agrario mediante reformas legislativas graduales que respetasen en lo fundamental la estructura del sistema económico vigente. Como veremos, la fragmentación, la dispersión y, en algunas ocasiones, el enfrentamiento de sectores políticos coincidentes en su reformismo socio-económico no - permitieron la elaboración de una eficaz reforma agraria.

Por otra parte, ya se ha destacado por varios autores el "desapego", el escaso interés y la falta de capacidad técnica del tratamiento que las cuestiones agrarias recibieron en las Cortes. Posiblemente, la causa de este fenómeno haya de localizarse también en la importancia relativa que los problemas socio-económicos tuvieron como elementos de diferenciación política o, lo que es lo mismo, como factores de cohesión para las organizaciones políticas. En cualquier caso, lo que debemos plantearnos es la cuestión de la capacidad o de la aptitud de una cámara parlamentaria como el Congreso de Diputados de la

República para elaborar, por sí sola, las decisiones que pudieran solucionar el problema agrario. Dicho con otras palabras: ¿cómo influyó la ausencia de órganos que aportasen la competencia técnica y la participación de los intereses afectados a la toma de las decisiones?

a. Las rupturas políticas del reformismo socio-económico.-

No se emprendió en toda la República otra vía más que la reformista para buscar una solución al problema agrario. No es extraño, si tenemos en cuenta que, dentro del sistema de partidos, había una mayoritaria y muy amplia franja central que, abarcando desde un importante sector del socialismo hasta los llamados social-cristianos, coincidía sustancialmente en sus planteamientos reformistas ante los problemas socio-económicos. Distintos ministros de Agricultura de muy diversas filiaciones, desde Marcelino DOMINGO hasta RUIZ FUNES, pasando por Cirilo DEL RIO y por GIMENEZ FERNANDEZ, fueron representantes de esa misma política y en ella se inspiraron básicamente todos sus proyectos.

A principios de julio de 1936, cuando más se

acusaba al Gobierno de llevar a cabo una política revolucionaria en el campo español, RUIZ FUNES resumía y precisaba ante las Cortes el verdadero alcance de sus proyectos con palabras de una similitud pasmosa a las que venían siendo pronunciadas desde 1931 por sus precursores en el cargo:

"No vamos a construir la propiedad con una vieja concepción romana ni vamos a asignarle una total ilimitación; necesitamos pensar que la propiedad más que un derecho es una función y es un deber, y bastaría recordar el artículo 44 de la Constitución, el cual da medios no sólo para que entendamos modificada la construcción tradicional del derecho de propiedad, sino para que, manejando el concepto de utilidad social, pueda ser vencida por esta última. Cuando S.S., consecuente con este principio, me preguntaba si vamos a un régimen marxista, me obligaba a la negativa. ¿Pero acaso la transformación social de la propiedad es el régimen marxista?

... si todas estas cuestiones las situamos estrictamente en un terreno de lucha entre dos fuerzas contrarias, lanzando a la una contra la otra, como beligerantes, ¿qué nos queda que hacer a los neutrales? (...) Lo más absurdo que las personas que nos situáramos neutralmente en este problema podríamos hacer, sería azuzar a los beligerantes unos contra otros. Nuestro deber es eliminar egoísmos; nuestro deber es, llegado el momento, resolver con un criterio de justicia, que no es el viejo mito de la espada, sino el símbolo de una balanza que pesa y mide; nuestro deber es también, en definitiva, inclinarnos por los más débiles.

Todo el proteccionismo del Estado se funda en

esto, en el concepto de que ha habido clases sociales que por su situación económica no han tenido medios para defenderse, y hay que prestárselos. No vamos a una economía marxista, no vamos a un régimen marxista; vamos, sencillamente, a una situación de justicia que hasta ahora no se había producido. ¿Por culpa de - quién?" (24).

En torno a esa política intervencionista del Estado para garantizar que la propiedad cumpliera su "función social" y para desarrollar la producción agraria hubo, en efecto, una coincidencia básica muy extensa, al menos en los órganos de decisión, a lo largo de toda la República. Y dicha coincidencia se refería no sólo al contenido de esa política, sino también a sus procedimientos, es decir, a las vías constitucionales, y en especial a la parlamentaria, para llevar a cabo las reformas, así como al ritmo gradual o escalonado de éstas.

Han sido frecuentes las opiniones de que una política de ese tipo era radicalmente inadecuada para la magnitud del problema social y económico que trataba de resolver; de que, en su mismo planteamiento, estaba condenada al fracaso de antemano. Así, JACKSON afirma que "de los principales problemas con que tropezó la República, el único para el que verdaderamente era imposible ha-

llar una solución moderada y legislativa era el de la reforma agraria" (25). RAMOS OLIVEIRA pone también el acento sobre la incapacidad de un régimen parlamentario para resolver el problema (26). MURILLO FERROL llama la atención sobre el desfase entre la política de reformas y la estructura social de España en aquella época (27). MALE-FAKIS, más cauto, tras plantear el interrogante de si la reforma agraria democrática ha de afrontar problemas que no está preparada para resolver, se muestra asimismo escéptico sobre el éxito de una experiencia como la republicana, aunque reconozca que todos los demás caminos estaban cerrados y aunque al final conceda alguna posibilidad a que, a través del reformismo, los resultados sean distintos a los alcanzados en España durante la República (28).

No va a discutirse aquí el grado de certeza de tales apreciaciones, porque, en nuestra opinión, existe un problema previo: para hablar sobre las dificultades innatas de una política reformista en materia social y económica, tendría que haberse producido realmente dicha política. No parece, sin embargo, que en el caso de la República se haya dado esa condición y no, como hemos



visto, porque no se hubiera intentado. En efecto, analizando las decisiones con que se quiso reformar la situación del campo español, hay algo que ante todo se ha destacado: su complejidad, sus contradicciones, así como la lentitud de su elaboración que determinó a menudo su entrada en vigor a destiempo. No es que las decisiones fueran insuficientes, poco enérgicas o timoratas. El mayor problema estuvo en su incoherencia. Como ha escrito JACKSON sobre la compleja Reforma de 1932, "cualquiera hubiera dicho que la ley estaba pensada por una asociación de abogados sin empleo que deseaban asegurar no sólo a ellos, sino a sus futuros hijos abogados, un medio de ganarse bien la vida, en lugar de ser una ley escrita para los campesinos de España" (29).

Por tanto, antes de plantear el problema de la incapacidad de la burguesía ilustrada y de los instrumentos constitucionales y parlamentarios para tomar las decisiones que "objetivamente" requería la situación agraria española, esto es, antes de plantear el problema de las relaciones y de la adecuación entre superestructura política e infraestructura social y económica, habría que preguntarse sobre esa incapacidad del reformismo, no para ser

revolucionario, sino para ser simplemente reformista, para adoptar decisiones reformadoras eficaces y coherentes, de acuerdo con sus propios supuestos. Si había un amplio consenso en torno a esos supuestos, si era la única política viable pese a todas sus dificultades, ¿por qué, entonces, no pudo traducirse coherentemente en las decisiones? Que hubiera fracasado en todo caso, eso ya es otro problema.

En la búsqueda de respuestas válidas, encontramos, en primer lugar, que uno de los principales caracteres del sistema de partidos, tal como se presentó en 1931, fue, en términos generales, la escasa consistencia socio-económica de las organizaciones. Considerando tres grandes alternativas -la revolucionaria, la reformadora y la conservadora- para el tratamiento de los problemas socio-económicos, era frecuente que más de una estuviera en el interior de una misma organización, mientras que, por otra parte, ninguna de ellas se concentraba únicamente en un solo partido o bloque. Más bien, permanecían diluídas a lo largo de todo el sistema.

Como se ha venido insistiendo en este trabajo ,

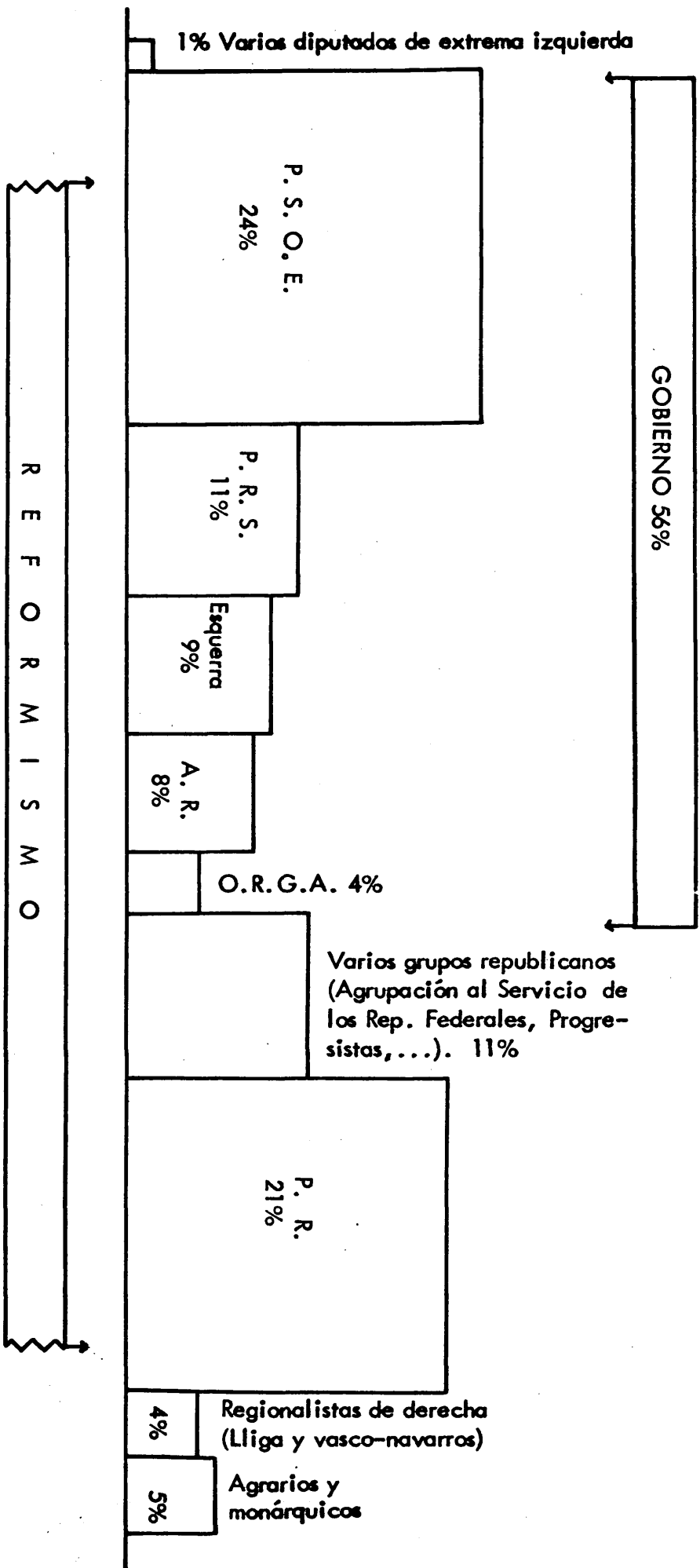
desde el principio de la República fueron varias las líneas o dimensiones sobre las que se realizó la división o la diferenciación política. Así, se llegaría a esa heterogeneidad socio-económica de los partidos y, simultáneamente, a la fragmentación política de aquellas grandes alternativas socio-económicas. Eso, justamente, fue lo que ocurrió con el reformismo, que no apareció como una opción unida y sólida desde el punto de vista político. Por el contrario, estuvo disperso en distintas organizaciones, que, muchas veces y por distintos motivos, se hallaron enfrentadas. Al mismo tiempo, dentro de algunos partidos, como fue el caso del PSOE o de la CEDA, las tendencias reformistas coexistieron, y no tranquilamente, con otras corrientes de política social y económica. Y si esto ocurría dentro de unas mismas organizaciones, más aguda era la heterogeneidad en los bloques o coaliciones, tanto de gobierno como de oposición. Como veremos, la necesidad de mantener esas coaliciones puede explicar, en muchos casos, las incoherencias de la política agraria.

\* \* \*

Durante el primer bienio de la República, la coherencia de la mayoría gubernamental para emprender la reforma agraria se quebró desde el momento en que coincidieron en ella dos circunstancias. De una parte, que sectores con planteamientos reformistas asimilables a los de la izquierda republicana estuvieran situados en la oposición al Gobierno. Por otra parte, que el partido más importante de esa mayoría y el que aportaba mayor presión e impulso para los cambios sociales y económicos no hubiera resuelto aún sus contradicciones internas entre las tesis reformistas y las revolucionarias. (ver gráfico 1)

Efectivamente, la actitud del PSOE ante la reforma agraria fue un mosaico de contradicciones (30). No puede hablarse de una doctrina y de una estrategia socialistas para las cuestiones agrarias, sencillamente porque no las hubo o, al menos, porque no se manifestaron en la práctica (31). De todas las intervenciones de diputados socialistas, cuando se discutió la Reforma de 1932, no hay ni una sola en la cual se exponga en qué consistía "la política agraria socialista". Dichos diputados insistirían machaconamente en afirmar el carácter transaccio-

Gráfico 1



RELACION ENTRE TENDENCIAS REFORMISTAS Y MAYORIA GUBERNAMENTAL EN LAS CORTES (1931-33)

nal y posibilista del proyecto que se estaba discutiendo (32). Sin embargo, nunca se supo muy bien en qué estaban transigiendo los socialistas, pues nunca manifestaron sus propuestas para cualquiera de las líneas maestras de la reforma agraria. Ni siquiera es del todo cierto que, como se ha escrito frecuentemente, hubiese una tesis colectivista, inspirada en la experiencia de los koljois soviéticos, apoyada por los socialistas y opuesta a la tesis individualista de los republicanos (33). En algunas ocasiones, diputados socialistas se opusieron a los asentamientos individuales calificándoles de "anti socialismo puro" y negando a los campesinos la posibilidad de optar por ellos (34). Pero no es menos cierto que, en otras circunstancias, eran esos mismos diputados los que concedían tal posibilidad, asegurando que los campesinos elegirían los asentamientos individuales o colectivos "según el tipo de cultivo" (35), o los que incluso afirmaban que no había ninguna contradicción entre el socialismo y la política de creación de pequeños propietarios (36).

Por otra parte, a lo largo de todos los debates sobre la reforma agraria y pese a la importancia que ésta

tenía para el PSOE, jamás intervinieron ni los ministros socialistas, ni cualquier otra de las figuras del partido (37). La carga de esos debates se echó siempre, por el contrario, sobre diputados de segunda fila. Ello revela, bien la inexistencia de un criterio "oficial" o dominante sobre el tema, bien los peligros de ruptura interna que la expresión autorizada de un criterio podría ocasionar.

En realidad, las posturas y las vacilaciones socialistas ante los problemas agrarios sólo pueden comprenderse plenamente si se las considera en función del enclave que el PSOE tenía en el conjunto de fuerzas políticas. Por un lado, los socialistas siempre percibieron con cierta sensación de "provisionalidad" su papel de partido gubernamental en alianza con otros grupos republicanos. Las oscilaciones de ese sentimiento fueron decisivas para la orientación del socialismo: a mayor afianzamiento del partido en el Gobierno, mayor afianzamiento de la línea reformista en el partido.

Así, por ejemplo, la oposición de los socialistas al proyecto elaborado en 1931 por la Comisión Técnica

y su apoyo posterior a fórmulas más limitadas sólo son explicables teniendo en cuenta la inestable relación de fuerzas en el Gobierno provisional durante aquellos meses. Como ha escrito MALEFAKIS:

"La explicación de la postura contradictoria de los socialistas durante este período parece encontrarse en su temor a que los radicales venciesen en la pugna por conseguir el apoyo de los republicanos de izquierdas. Porque, en este caso, la ocupación de tierras autorizada por el texto de la Comisión Técnica podría realmente convertirse en 'temporal' si un gobierno nuevo, implícitamente antisocialista, expulsaba a los campesinos instalados. Este peligro solamente podría ser evitado a través de una verdadera expropiación. La continua inseguridad de los socialistas dentro del nuevo régimen les llevaba a descontar la posibilidad -tan temida por los propietarios- de que la misma 'vaguedad' del proyecto de la Comisión llevase a una ocupación permanente de las tierras dado que los campesinos, una vez instalados, serían extraordinariamente difíciles de desalojar.

En su lugar, el PSOE-UGT aceptó un programa mucho más moderado con la esperanza vana de que la menor ambigüedad de sus bases legales lo haría inalterable. El proyecto potencialmente más revolucionario elaborado por la República con anterioridad a 1936 fue descartado, principalmente, porque los republicanos burgueses no aceptaron los enormes riesgos políticos que implicaba, y porque su empeño se vio facilitado por la ceguera de los socialistas en relación con las posibilidades revolucionarias que el proyecto ofrecía" (38).

En efecto, a medida que el PSOE afirmó su alianan



za con los republicanos de izquierda, fue decreciendo su intransigencia. Durante 1932 apenas hubo obstáculos socialistas a los proyectos de reforma de DOMINGO ante los cuales cedieron fácilmente (39). Sin embargo, cuando a mediados de 1933 comenzó a desintegrarse la coalición y a esbozarse una reconciliación entre distintos grupos republicanos que marginaba a los socialistas, éstos se abstuvieron de apoyar decididamente el proyecto de ley de Arrendamientos que se discutía entonces en las Cortes, y en ocasiones manifestaron abiertamente su desacuerdo con él, anunciando además que tratarían de imponer sus puntos de vista "cuando tengamos medios para ello" (40). Finalmente, cuando en 1934 se consumó su lejanía del poder y su aislamiento en el sistema de partidos, las organizaciones socialistas emprenderían el ascenso de la pendiente revolucionaria.

Por otro lado, la preocupación de consolidar y ensanchar sus bases campesinas en competencia con el anarquismo también explica, muchas veces mejor que la "doctrina agraria" del partido, ciertas actitudes socialistas. Ya en el Congreso del PSOE celebrado en 1932, varios delegados señalaron el peligro de que, entre el campesinado,

el partido fuera desbordado a la izquierda de continuar vinculado a la política reformista del Gobierno, sosteniendo la conveniencia de retornar a las "verdaderas posiciones de partido de clase y marxista" para que "su programa no fuera arrebatado por otras organizaciones" (41). En las Cortes, varias propuestas socialistas tuvieron un móvil similar. Así, se defendieron los asentamientos colectivos y se criticaron los individuales, porque estos últimos traerían como consecuencia "la de que esos hombres que asentemos han de retirarse de las organizaciones obreras" (42). Igualmente, su dura oposición en 1934 a la derogación de la ley de Términos, que desembocó en la obstrucción parlamentaria al proyecto por parte de toda la minoría socialista, sería motivada por el temor a perder un instrumento legal que había asegurado hasta entonces la presencia creciente de las organizaciones socialistas en los medios campesinos (43).

¿Qué consecuencias para las decisiones tuvo la permanencia de un partido como el PSOE, con los condicionamientos políticos que acabamos de señalar, en el bloque gubernamental que emprendió la reforma agraria en 1931? Está claro que, inicialmente, el socialismo aceptó e im-

pulsó la política reformista. Sin embargo, al elaborar las decisiones sintió a veces la necesidad, política más que doctrinal, de introducir en ellas algunos elementos que respondieran a su imagen de partido obrero con vocación revolucionaria en el plano socio-económico. El significado de estos elementos era satisfacer -o, al menos, tranquilizar la impaciencia- de su clientela campesina y mantener la cohesión de sus organizaciones. De esta forma, varias medidas inspiradas por los socialistas tuvieron un valor eminentemente simbólico. El problema estuvo en que dichas medidas suponían a menudo contradicciones en relación a los objetivos de los reformadores. Ya en los debates constitucionales, el Presidente del Gobierno advirtió el peligro de que las propuestas que venían haciendo los diputados del PSOE sobre la regulación de la propiedad acarreasen una disminución de la riqueza, sin conseguir a cambio nada tangible, ni siquiera desde una perspectiva socialista (44). Más adelante, la redacción final de la ley agraria de 1932 reveló que, junto a importantes concesiones que en relación a proyectos anteriores hicieron los socialistas en cuanto al ritmo y a la profundidad de la reforma, fueron intransigentes y quisieron radicalizarla en aspectos secundarios. Se ex-

tendieron sus efectos de aplicación a categorías de fincas que no suponían una aportación fundamental a la reforma. Y así ocurrió que se vieron afectados sin necesidad muchos pequeños y medianos propietarios, sobre los que precisamente tendría que haberse cimentado el nuevo régimen, y que aumentaron considerablemente las cargas estatales, dispersándose energías y medios que deberían haberse concentrado sobre otros objetivos (45).

Pero además ese simbolismo socialista alimentó el desarrollo de un simbolismo de signo contrario. Dicho con otras palabras, se facilitaba que los partidos en la oposición al Gobierno centrasen la discusión de los proyectos alrededor de las tesis socialistas sobre la propiedad, como si de una ley de inspiración socialista se tratase realmente. Y así, a base de símbolos por una y otra parte, los debates sobre la reforma agraria se vieron falseados en la medida que se plantearon como un enfrentamiento socialismo-individualismo. Por un lado, los partidos republicanos en la oposición denunciaban el "so metimiento" de los partidos republicanos en el Gobierno a las tesis socialistas como el factor que impedía la unidad republicana y que justificaba su oposición a los pro

yectos agrarios del Gobierno:

"Ya empezamos a no hacernos la ilusión de que volvamos a encontrar los votos republicanos...; por eso decimos, que si una vez más volviera a triunfar aquí el criterio exclusivamente socialista, si esa mayoría se sometiera una vez más al criterio socialista, tened en cuenta que a nosotros nos queda un derecho: podréis gobernar con esa mayoría aquí. Con nuestros votos, en ese sentido, no gobernaréis un día solo" (46).

Por otro lado, la derecha conservadora que obstruía los proyectos de ley negaba hasta la existencia misma de la alternativa reformista, manifestando que su único y verdadero enemigo, frente a quien resistía, era el socialismo:

"Si en la Comisión de Agricultura yo no hubiera tenido más enemigo que el señor Guerra del Río... otro gallo nos cantara. Si no hubiera estado aquél (Señalando al Sr. Martínez Gil.) y sus compañeros, yo os diría que la ley de Arrendamientos hubiera salido con la ayuda de los radicales. Ahí están las actas de la Comisión, en las que puede verse que ellos han votado con nosotros y yo con ellos, sencillamente. Así. !Las cosas claras! Unicamente, cuando yo formulaba alguna petición semejante a alguna que ellos tenían, votaban en contra de la mía, pero lo hacían para que pasara la suya, que era exactamente igual a la mía, y yo votaba la suya, no importándome eso. (...). Soy castellano viejo y... al pan, pan, y al vino,

vino. La ley de Arrendamientos... la han impuesto esos, los socialistas. (...). En la ley de Arrendamientos a mí me han puesto la ceniza en la frente los socialistas y los demás de la mayoría. Los radicales han contribuido a impedir que me la pongan por completo" (47).

La presencia del PSOE en el Gobierno supuso lógicamente que sus contradicciones internas adquirieran la categoría de contradicciones gubernamentales, sobre todo teniendo en cuenta que se trataba del "motor" de la mayoría en lo referente a la política agraria. Pero, por si fuera poco, las contradicciones socialistas tuvieron efectos multiplicadores desde el momento en que esa presencia gubernamental del PSOE fue uno de los principales motivos de enfrentamiento en el seno de la mayoría. Las rupturas del partido radical-socialista en 1933, bien descritas por MALEFAKIS como diferencias en torno a la política social y económica del Gobierno que determinaba la colaboración con los socialistas, fueron el episodio más significativo de este fenómeno (48).

La falta de cohesión ante las decisiones agrarias se extendió, en definitiva, a toda la mayoría. Como en el partido socialista, todos los líderes de la mayoría

se inhibieron en el Parlamento, lo cual debe interpretarse más como carencia de unas bases y criterios compactos que como falta de interés en la reforma. Podría decirse, en todo caso, que la reforma agraria tuvo poco interés en cuanto factor de unión para la mayoría. Esta debilidad o parálisis del Gobierno ante la reforma fue la causa del éxito, inexplicable de otro modo, que tuvo la obstrucción llevada a cabo en las Cortes por la minoría agraria (49). Especialmente, los debates sobre la ley de Arrendamientos en 1933 se convirtieron en un "duelo" entre la Comisión y los agrarios ante la inhibición de los ministros y de los líderes parlamentarios. Marcelino DOMINGO sólo intervino una vez para exponer las líneas generales de la ley de 1932 (50), y ni siquiera para eso mismo en la ley de Arrendamientos. AZAÑA hablaría en tres ocasiones persiguiendo claros objetivos políticos: las dos primeras, a raíz de la sublevación de SANJURJO, para obtener de las Cortes la aprobación de unas propuestas dirigidas a la expropiación de las tierras de los implicados en la revuelta y de los Grandes de España, como "determinación de carácter político" que diera "una satisfacción a la conciencia republicana española" (51); la tercera, en el verano de 1933, pa

ra hacer un llamamiento a todos los diputados de la mayoría, que con su absentismo durante los debates de la ley de Arrendamientos estaban poniendo en entredicho "la continuidad de la política que nosotros representamos" (52).

La falta de cohesión de la mayoría se tradujo también en una falta de coherencia en las propias decisiones, en esa "falta de una línea básica" destacada por Ramón TAMAMES al explicar el fracaso de la puesta en práctica de la ley de 1932 (53). Se insistió a menudo, según vimos, en que la reforma era el resultado de una serie de transacciones, en virtud de las cuales se habían dejado a un lado los principios. Y lo cierto es que ya los "técnicos" de la época se alarmaron ante las contradicciones que esos planteamientos transaccionales introducirían en las normas. Como previno DIAZ DEL MORAL nada más comenzar en las Cortes los debates sobre la ley de 1932:

"El proyecto ministerial y el dictamen consiguiente adolecen de un defecto, quizás irremediable; no lo sé. Adolecen del defecto de que son la resultante de una transacción, de una avenencia entre principios que allá, en su fondo, en su raíz más profunda, son internamente contradictorios. De modo que en su desarrollo futuro tal vez ocasionen complicaciones y dificultades" (54).



Quizás, lo más grave tuvo lugar a la hora de fijar los límites espaciales de la reforma. Como ha señalado el profesor BEIRAS, una de las principales dificultades que en aquel momento se presentaban a una política socio-económica progresista era la diversidad de condiciones estructurales según las zonas geográficas del país (55). En un principio, la reforma agraria, impulsada por los socialistas, se había concebido ante todo como un instrumento de urgencia para solucionar los agudos problemas sociales de las provincias del latifundio (56). Son evidentes, sin embargo, la limitación y la polarización de los intereses afectados por decisiones que sólo tuvieran ese alcance: grandes propietarios frente al proletariado agrícola representado en las organizaciones obreras. Los intereses que se canalizaban -o que se pretendían canalizar- a través de los partidos republicanos estaban en otras áreas, cuyo mayor problema agrario no era precisamente el de la concentración de la propiedad. Se trataba, por el contrario, de los intereses de los pequeños propietarios y arrendatarios de Castilla y de las regiones periféricas del Norte y Levante. Ante esta situación, cuando más bien hubiera sido necesaria una reforma múltiple y diferenciada, los republicanos de izquierda apoyaron la extensión

del proyecto de reforma agraria a todo el territorio nacional. Así se cometió "el error gravísimo", denunciado por SANCHEZ ROMAN (57), de aplicar soluciones homogéneas -las previstas inicialmente sólo para las regiones del latifundio- a problemas heterogéneos. El resultado fue que la puesta en práctica de aquellas se hizo más difícil desde el momento en que se obligaba a una mayor distribución de los escasos recursos burocráticos y económicos del Estado. Y, por otra parte, siguió sin darse solución a los problemas específicos de muchos miles de pequeños propietarios y arrendatarios (58). Estos, por el contrario, sintieron una amenaza similar, aunque más lejana de hecho, a la de los latifundios, lo cual, como ha señalado Pascual CARRION, fue causa de que las reformas adquiriesen muchos enemigos sin necesidad (59). Efectivamente, al plantearse la reforma agraria en las Cortes, se encontró con una fuerte oposición de carácter "regional": la de aquellos diputados que trataban de evitar la inclusión de sus regiones en unas medidas uniformes (60). Como escribió un diputado gallego y galleguista:

"Ya he vuelto del mitin y ya sé que los socialistas tienen la preocupación de resolver los problemas de esta tierra (Extremadura) de la-

tifundios, regida por un bárbaro sistema feudal. Los oradores hablaron al corazón de los 'castúos' y les dieron la esperanza de una vida mejor. También hablaron a mi corazón de hombre. Pero salí del mitin pensando en la desventura de los labradores de Galicia, que no son obreros ni patronos, que no pueden atraer sobre sus problemas la preocupación de los grandes partidos de clase, y que, por tanto, verán sus reivindicaciones al margen del clamor revolucionario que invade a esta España anacrónica, detenida en el régimen patrimonial que tuvo por origen la usurpación y la conquista. ¿Puede acaso el Estado centralista, hijo de estos páramos calcinados, preocuparse de otra cosa que no sea el transformar la estructura de sus latifundios, quitándole la tierra a quien no la trabaja, para constituir por fin la clase agraria que necesita? No; el Estado actual no tiene tiempo para ocuparse del problema minifundista de Galicia, aunque éste aparezca teñido de terribles injusticias y su desorden tenga fácil solución con sólo aceptar la necesidad de una reforma múltiple. Pero como Galicia no es una estepa y sus problemas son minoritarios, quedará siempre excluida del 'interés nacional' en tanto la Ley sea única" (61).

Pero las quiebras del reformismo y la heterogeneidad de las organizaciones no limitaron sus efectos al área de la mayoría exclusivamente, sino que también afectaron a la oposición, convirtiéndose en fenómenos generalizados a lo largo de todo el sistema de partidos. El caso del partido radical fue el más elocuente y el más importante (62).

Aunque ya de por sí el partido radical no ofrecía en 1931 una gran consistencia en cuanto a sus planteamientos reformistas, esa consistencia disminuyó aún más por el papel que hubo de desempeñar como principal partido de oposición, como principal alternativa de gobierno a la coalición mayoritaria. En los esfuerzos por definir y precisar esa alternativa estuvo una de las causas de la heterogeneidad socio-económica del radicalismo durante la República (63).

Al discutirse la reforma agraria, dos corrientes contrapuestas siguió simultáneamente el partido radical. Por una parte, se esforzó en separar los republicanos de izquierda de los socialistas, denunciando y resaltando las diferencias entre ambos, tratando de ofrecer con aquellos una solución reformista "de amplia coincidencia republicana" (64). Por otro lado, quizás porque no era muy seguro el éxito de esos intentos de convergencia y también por los impulsos que le imprimía su condición de principal organismo de la oposición a la mayoría presidida por AZAÑA, dada la debilidad parlamentaria de otros grupos de la derecha, el partido radical canalizó también parte de los intereses conservadores afectados por las reformas. Esas

dos corrientes se neutralizaron o esterilizaron mutuamente, de forma que el partido radical estuvo incapacitado para protagonizar cualquier alternativa consistente de política agraria (65). El mejor reconocimiento de esa incapacidad fueron las palabras de SAMPER cuando tuvo que exponer a las Cortes la posición de su minoría ante el proyecto de reforma de 1932:

"Parece difícil, a primera vista, interpretar la voluntad colectiva de la minoría radical, porque vosotros, como yo, habréis advertido que hay en ella variedad de matices, que comparten su disciplina elementos de ideas francamente avanzadas, mientras que hay otros de to no prudente y comedido; representan unos para mí la conciencia del futuro; representan otros la conciencia de la Historia, y la síntesis de estos dos principios constituye el equilibrio, la ponderación, el paso sosegado y seguro que exige la marcha indómita del progreso".

Y las propuestas que derivaban de este planteamiento no podían ser más asombrosas:

"Ya que se impone al propietario el sacrificio de la expropiación, hay que hacerlo, al menos, con un tono amable, con buen talante, si es posible hasta con cordialidad" (66).

Lo único que el partido radical pudo hacer en

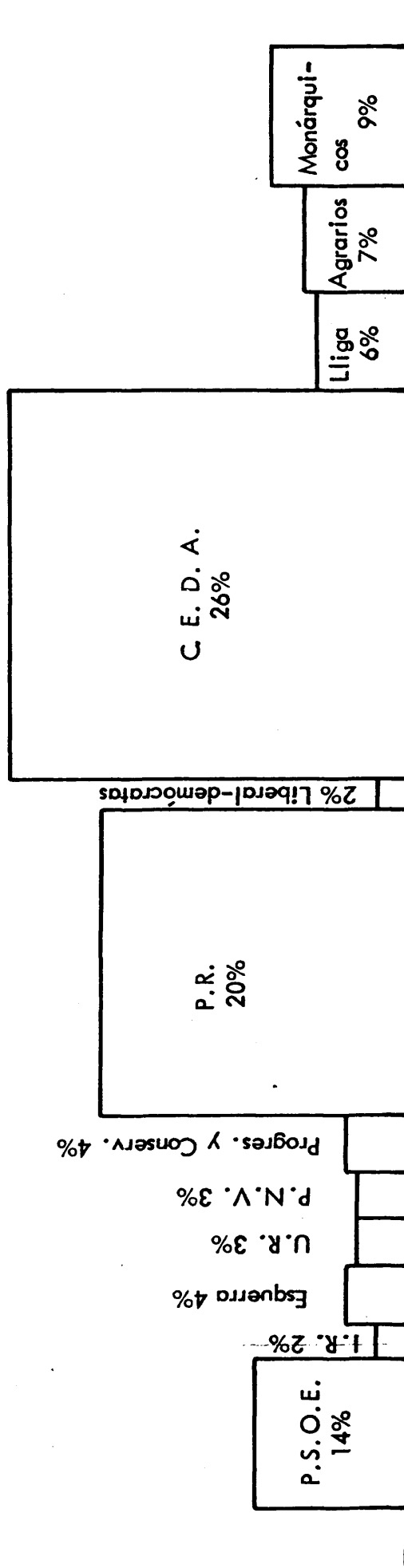
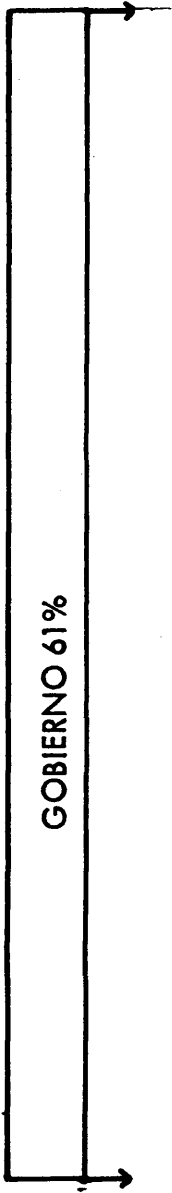
esa situación fue "instrumentalizar" políticamente la reforma agraria, esto es, haciendo abstracción de su contenido, aprovechar sus debates para obtener éxitos políticos frente al Gobierno, hasta el punto de que algún diputado radical llegó a afirmar que la conducta de su partido ante la reforma "se amoldaría" a la conducta que la mayoría tuviera hacia los radicales (67). De ahí la frecuencia con que los radicales centraron esos debates sobre la situación política y parlamentaria, pasando por encima el contenido de las medidas concretas que se discutían. Como planteó otro diputado radical en la discusión de la ley de Arrendamientos:

"..., no se trata de la ley, sino de algo más fundamental,...: la falta de asistencia de la mayoría a la obra del Gobierno la interpreta éste como lo que democráticamente, parlamentariamente, tiene que significar; como una falta de confianza y de ayuda que el Gobierno necesita en cada momento" (68).

\* \* \*

Un planteamiento similar, en cuanto a la ruptura de la opción reformista y en cuanto a la heterogenei-  
dad del partido más importante de la coalición gubernamen-  
tal, se mantuvo en la segunda legislatura de la Repúbli-  
ca (ver gráfico 2).

En el período legislativo 1934-35, la línea que  
dividió la mayoría parlamentaria ante el problema agrario  
pasó por medio de la CEDA. Su ala izquierda, para quien  
no era una cuestión esencial la vuelta atrás de las prin-  
cipales conquistas del período anterior, aunque estaba  
dispuesta a introducir en ellas algunos criterios de su  
doctrina social-cristiana como el fomento de los pequeños  
propietarios y la defensa de los patrimonios familiares,  
podía esperar un cierto refuerzo de los radicales y de  
los progresistas en el Gobierno y de los partidos repu-  
blicanos en la oposición. El sector llamado por GIMENEZ  
FERNANDEZ de los "conservaduros", partidario del retorno  
a la situación anterior a 1931, preocupado especialmente  
por el aumento y el proteccionismo de la producción agra-  
ria, contaba con el apoyo del partido agrario y de la li-  
ga, así como, fuera de la coalición, de los monárquicos.



R E F O R M I S M O



Esa heterogeneidad interna de la CEDA fue el factor fundamental en la distribución de fuerzas políticas ante el problema agrario durante el segundo bienio. La fragmentación del partido católico comenzó a evidenciarse cuando Cirilo DEL RIO presentó a las Cortes, en enero de 1934, su primer proyecto relativo a la prórroga de las ocupaciones de fincas por parte de los yunteros extremeños, autorizadas en la época de Marcelino DOMINGO. Las intervenciones adversas al proyecto, por parte de AZPEITIA, CASANUEVA o RODRIGUEZ JURADO, y las favorables, por parte de GIMENEZ FERNANDEZ, empezaron a perfilar las diferencias internas (69). Pero quizás lo más significativo sean las votaciones sobre distintos aspectos del proyecto, en las cuales los diputados de la mayoría y en particular los de la CEDA aparecen divididos (70). El proyecto sería finalmente aprobado, aunque los conservadores de la CEDA conseguirían destruir en la Comisión de Agricultura otras iniciativas de DEL RIO (71).

Fue, sin embargo, la llegada al Ministerio de Agricultura de GIMENEZ FERNANDEZ en octubre de 1934 lo que planteó la cuestión de las contradicciones de la coalición y de la CEDA en toda su amplitud (72). Sus proyectos colo-

caron al partido católico en la encrucijada de definirse, bien como partido populista o demócrata-cristiano, bien como partido de la derecha conservadora. Y como en realidad no era exclusivamente ni una cosa ni la otra, de forma que una escisión hubiera sido el resultado probable de tal definición, todo acabó con la congelación de esos proyectos, adulterando unos e impidiendo el debate parlamen-tario de otros, y en aprovechar la primera oportunidad que se presentó para que GIMENEZ FERNANDEZ abandonara el Ministerio. Su cese sería, en efecto, el precio que hubo de pagarse a cambio de mantener la unidad del partido y de la coalición (73).

Las reformas propuestas por GIMENEZ FERNANDEZ habían partido, en principio, de una situación más ventajosa que las de DEL RIO. La ausencia parlamentaria por aquellos meses de diputados de izquierda, como secuela de la revolución de octubre, suponía la pérdida de un apoyo para neutralizar la resistencia de la derecha. Pero, por otra parte, al pertenecer el nuevo ministro a la CEDA y anunciar el desarrollo de un programa teóricamente acep-tado por el partido, era de esperar que las resistencias de varios diputados de la CEDA fueran atemperados por sus

mecanismos de disciplina interna. Precisamente, lo primero que se puso a prueba con los proyectos de GIMENEZ FERNANDEZ fue la solidez de dichos mecanismos.

En este sentido, a lo largo de todas las intervenciones de GIMENEZ FERNANDEZ en las Cortes hubo una constante, casi obsesiva, en afirmar la unidad del partido , la confianza que éste prestaba a sus proyectos y la coincidencia de sus criterios con los de GIL-ROBLES:

"... esta minoría, que se basa en ser católica fundamentalmente, tiene también, y tengo yo, a semejanza de la Iglesia, como reflejo, el concepto claro y fundamental de la voluntad unitaria, el criterio del jefe. Por eso le puedo decir al Sr. Lamamié que tenga la absoluta seguridad que, no cuando existan discrepancias, si no cuando dejen de existir coincidencias entre el criterio del jefe y el mío, no seguiré un - minuto más en el banco azul. Por consiguiente, mientras esté aquí no se puede especular con que hay diferencias de criterio entre la minoría a que pertenezco y yo. Para desvirtuar eso me basta decir que continuaré aquí hasta recibir la orden de dar por terminada mi misión y retirar me del banco azul. Lo único que me podría estorbar para ello, y no me estorba, es la amistad íntima, el afecto antiguo, el deseo ferviente de colaborar que me unen a mi ilustre amigo D. José María Gil Robles" (74).

También, aunque con menos justificación por el

cambio de lugar y tiempo, GIL-ROBLES en sus memorias ha insistido en la cohesión y en la disciplina, "realmente ejemplares", de su grupo parlamentario:

"No me cansaré de proclamar la abnegada disciplina de la inmensa mayoría de los miembros del grupo parlamentario. Obligados a secundar, por patriotismo, una política que pugnaba muchas veces con sentimientos muy arraigados; ignorantes, con frecuencia, por exigirlo así la discreción, de muchas causas determinantes de resoluciones dolorosas; solicitados por una labor de captación continua desde otros sectores de la derecha y expuestos a los ataques y censuras de una opinión tornadiza y voluble, los diputados de la CEDA supieron mantenerse unidos y confiados, acatando gustosos una disciplina que les imponía grandes sacrificios y anulando generosamente poderosas individualidades en el anónimo de la labor colectiva. (...).

Los hechos se encargaron de demostrar todos los días que los rumores de discordia en el partido, puestos en constante circulación, carecían del más leve fundamento" (75).

Es cierto que, ante los ataques de monárquicos y agrarios a GIMENEZ FERNANDEZ durante la discusión de la ley de yunteros, los diputados de la CEDA respaldaron en términos generales al ministro, aunque en algunas votaciones comenzaran a dibujarse ciertas fisuras y pese a la abstención -¿motivada por el desacuerdo?- que impidió la aprobación rápida del proyecto, al exigir los monárquicos

quórum para su votación definitiva (76). También es cierto que, días más tarde, un proyecto de ley de Arrendamienutos, casi idéntico al que había naufragado con DEL RIO y bastante similar asimismo al de Marcelino DOMINGO (77), se pudo presentar a las Cortes gracias a un voto particular que, elaborado por el ministro, fue sostenido por el presidente de la Comisión de Agricultura, Cándido CASANUEVA, precisamente quien había sido el opositor más vehemente y tenaz a los proyectos de DOMINGO y DEL RIO (78). Pero, justo a partir de ese momento, fue cuando estallaron las diferencias en el seno de la CEDA, como ha sido reconocido por el propio GIL-ROBLES, a pesar de sus afirmaciones anteriores (79).

La forma más suave en que se manifestaron tales diferencias, fue mediante la retirada de apoyo, mediante la pasividad de muchos diputados de la CEDA que dejaron al ministro desasistido y solo en la defensa de sus proyectos (80). Esa pasividad parlamentaria afectó también al presidente del Gobierno y al jefe de la CEDA, ante el peligro de que una "toma de postura" por parte suya quebrase definitivamente la unidad de la coalición en el primer caso y la unidad del partido en el segundo. Es curio-

so, por ejemplo, cómo GIL-ROBLES consideraba cumplidas sus obligaciones de apoyo parlamentario al ministro de su partido:

"En varias ocasiones abandonaba yo mi escaño de diputado y me colocaba en alguno de los pasillos de acceso al salón de sesiones, para desde allí, a cubierto de miradas indiscretas, animar con el gesto a Giménez Fernández en su lucha generosa o moderar en lo posible sus naturales reacciones violentas" (81).

Pero no sólo eso. También entonces comenzaron a multiplicarse las intervenciones de diputados de la CEDA abiertamente contrarias a las tesis de GIMÉNEZ FERNÁNDEZ. También fueron frecuentes las votaciones en que la minoría apareció totalmente escindida (82). Y, por último, también en el seno de la Comisión de Agricultura, miembros de la CEDA fueron de los principales responsables de que allí quedara bloqueado, sin conseguir el acceso al Pleno de la Cámara, algún proyecto del ministro.

La consecuencia de todo ello fue el fracaso de un nuevo programa reformista para la cuestión agraria. Las contradicciones internas de la CEDA, semejantes, aunque de signo contrario, a las del PSOE durante el primer bienio, al presentarse dentro de la coalición gubernamento

tal inutilizaron ese programa. La ley de Yunteros sufrió, como vimos, un retraso en su aprobación de graves consecuencias para los afectados. La ley de Arrendamientos que dó desfigurada en relación al proyecto, hasta el punto que lo concebido en un principio para la protección de los arrendatarios acabó siendo un instrumento legal de provecho para los propietarios, que permitiría posteriormente gran número de deshaucios (83). Un proyecto de ley sobre incremento de las áreas de pequeño cultivo fue paralizado primero por la Comisión de Agricultura y después por la ofensiva abierta en el Pleno de varios diputados de la CEDA (84). El proyecto, fundamental en el programa de GIMENEZ FERNANDEZ, sobre acceso de los colonos a la propiedad, una vez separado del proyecto de Arrendamientos del que formaba parte, no llegó a discutirse como consecuencia del bloqueo de la Comisión (85). Un nuevo proyecto de Reforma agraria ni siquiera llegaría a presentarse a las Cortes (86). Finalmente, con este balance de fracasos reformadores, GIMENEZ FERNANDEZ tuvo que abandonar el Ministerio.

Tras su caída, se abrió un período de la República en que la política agraria se desarrolló, apenas sin

restricciones, según pautas contrarreformistas o conservadoras. El equilibrio de la coalición gubernamental se había desplazado a la derecha y el partido agrario asumió el Ministerio de Agricultura convirtiéndose en el eje de las futuras decisiones (87). El retraimiento de los socialistas había motivado que la oposición parlamentaria de la izquierda prácticamente fuera inexistente. Los radicales, en pleno proceso de descomposición, apenas podían servir de contrapeso dentro de la mayoría. Por último, la política de GIMENEZ FERNANDEZ había evidenciado el limitado alcance en el interior de la CEDA y cómo, prescindiendo de la cuestión religiosa, los verdaderos correligionarios del ministro sevillano se encontraban en otros partidos más a la izquierda, pues incluso su republicanismo sin reservas había sido una de las causas de la oposición que le manifestaron los monárquicos y la derecha católica (88). Como ha escrito MONTERO GIBERT, "la rama demócrata-cristiana de la CEDA..., vióse anegada por el tronco cedista, cuya tendencia dominante y contrarrevolucionaria dio tono y pautas diferentes al partido como un todo" (89).

La expresión legislativa de esa nueva política fue un proyecto de "contrarreforma" agraria presentado a



las Cortes por Nicasio VELAYOS y aprobado rápidamente, ca si vergonzantemente, en cinco sesiones. El nuevo texto ve nía a congelar definitivamente la Reforma agraria (90). La ley de 1932 había supuesto, según VELAYOS, "que el cam po y la tierra no significan nada de lo que han signifi- cado siempre y queremos nosotros que signifiquen". Había, pues, que restaurar la situación anterior mediante una nueva normativa, "que lleve la paz a los espíritus y per mita que puedan deducirse las consecuencias y obtenerse los provechos que han de derivarse de que en el campo ha- ya paz y orden, de que la tierra se explote de una manera racional y tranquila,..." (91). Las modificaciones que se introducían con ese objetivo eran sustanciales, hasta el punto de que un moderado, como lo era Cirilo DEL RIO, pu- do describir los efectos previsibles de la nueva ley del modo siguiente:

"Se va a dar la paradoja de que, siendo hasta aquí un mal para los propietarios el estar in- cluído en el inventario de fincas de la Reforma agraria, huyendo el terrateniente de la Reforma agraria porque su inclusión en ella le signifi- caba un perjuicio económico, si el dictamen se aprueba como viene, (...), en el Ministerio ha- brá cola de propietarios decididos a pedir por favor que incluyan sus fincas en la Reforma a- graria, porque os habéis dado tal maña, que lo que era un sacrificio y un recorte para la pro

piedad privada extensa, lo habéis convertido en un gran beneficio para ella.

..., como el problema de la Reforma agraria vaya a estar sufriendo los vaivenes de la política nacional, si hoy, por dominar vosotros, reducís a completa ineficacia la ley de Reforma agraria que hicieron las Cortes Constituyentes, no olvidéis que cuando venga una Cámara izquierdista superará en sus pretensiones de Reforma agraria a las Constituyentes, y con este tejer y destejer vamos a hacer polvo, definitivamente, la economía agrícola nacional" (92).

El proyecto no encontraría dificultades en las Cortes. Recibió el apoyo de los monárquicos (93), de la CEDA (94), de la Lliga (95) y, por supuesto, de los agrarios. La Esquerra se abstuvo de intervenir, exigiendo, según su portavoz, que se correspondiera con el mismo "respeto" para la competencia exclusiva del Parlamento catalán en la reforma agraria de Cataluña (96). Igualmente, los nacionalistas vascos se limitaron a defender los particularismos agrarios de su región (97). Los diputados de Izquierda Republicana decidieron abandonar el Parlamento (98). De esta forma, toda la oposición al proyecto se resumió en la actitud de la minoría de Unión Republicana (99) y de algunos diputados aislados como DEL RIO y PRIMO DE RIVERA (100).

En esta situación, lo más que consiguieron los reductos reformistas de la coalición, como algunos radicales y los social-cristianos, fue, a la inversa de lo que venía ocurriendo antes, introducir contradicciones reformadoras en la decisión reaccionaria. En efecto, como a pesar de todo sus votos seguían siendo necesarios -si no para aprobar la ley, sí al menos para mantener la coalición-, tuvieron la posibilidad de arrancar algunas concesiones. Así, GIMENEZ FERNANDEZ obtuvo entonces lo que no había logrado como ministro: la posibilidad del acceso a la propiedad para los arrendatarios. Y, sobre todo, el radical ALVAREZ-MENDIZABAL vio aprobada una propuesta según la cual el Estado podría expropiar en el futuro cualquier tipo de fincas por razones de "utilidad social". Esta norma carecería de importancia práctica mientras su aplicación estuviera en manos de los ministros agrarios. Pero, como veremos a continuación, sería justamente el principal instrumento legislativo del Gobierno del Frente Popular para acelerar la reforma.

\* \* \*

Es significativo y nada casual para nuestro razonamiento que fuera en una fecha tan tardía como la primavera de 1936 cuando la reforma agraria, en palabras de JIMENEZ DE ASUA, "empezó a cumplirse con ritmo de auténtica marcha" (101). También MALEFAKIS ha señalado cómo la reforma, a pesar de su mayor radicalismo, fue más racional e inteligente a partir de entonces, afectando a menor número de propietarios que la ley de 1932 (102).

El programa legislativo del Frente Popular no anunció, en cuanto a la cuestión agraria, un conjunto de medidas precisamente revolucionarias (103). Así, entre otros proyectos anteriores de reforma y los nuevos proyectos, la principal diferencia fue que estos últimos se fueron aprobando y aplicando con rapidez y coherencia. Son asombrosas las facilidades legislativas, comparando con otros intentos de reforma, que el Gobierno encontró en las Cortes desde finales de abril, cuando RUIZ-FUNES presentó sus primeros proyectos de ley. Los resultados prácticos que obtuvo el Gobierno fueron también mayores que todo lo conseguido en los cinco años anteriores. Entre marzo y junio de 1936 se distribuyeron tierras a más de cien mil cam

pesinos y se ocuparon más de medio millón de hectáreas (104). Y, según reconoció RUIZ FUNES ante las Cortes, esa política de asentamientos masivos fue posible, en un principio, gracias a un precepto, el artículo 27, de la muy conservadora ley de 1935: "¡si parece hecho por nosotros ...!", se asombró el nuevo ministro (105).

La rapidez y resolución con que esa política agraria se desarrolló en 1936 ha sido explicada en función de la creciente presión social en el campo español, puesta de manifiesto en huelgas y en ocupaciones, más o menos espontáneas, de fincas. La explicación, sin embargo, no es suficiente, si no se tienen en cuenta también las especiales condiciones políticas que hicieron posible la propia presión social y el que ésta obtuviera una respuesta positiva en los órganos de decisión.

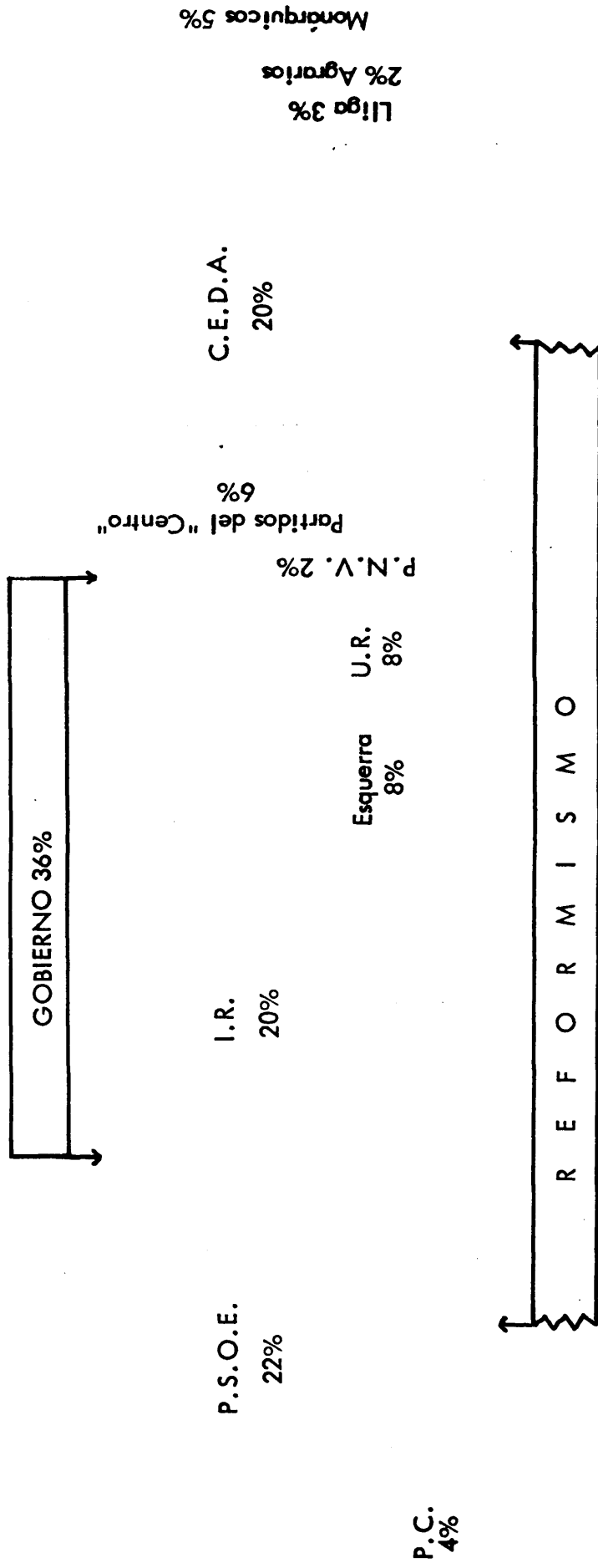
Y es que, como ha puesto de relieve el profesor RAMIREZ JIMENEZ, el panorama del sistema de partidos comenzó a clarificarse en 1936 (106). Por vez primera, la política agraria fue impulsada en 1936 por un Gobierno plenamente solidario, sin contradicciones internas, en su reformismo socio-económico. Efectivamente, a partir de un

bloque homogéneo compuesto por Izquierda Republicana, por Unión Republicana y por la Esquerra Catalana se constituyeron los dos Gobiernos, presididos por AZAÑA y por CASARES, de aquel período (ver gráfico 3). Esa coherencia gubernamental y la mayor concentración de las fuerzas políticas reformistas en los órganos de decisión se tradujeron en una mayor coherencia y fortaleza de los planteamientos reformadores.

La reforma agraria no se presentó en 1936 como el resultado de una complicada transacción política y doctrinal. Ya en el manifiesto electoral del Frente Popular, los partidos republicanos de izquierda hicieron constar las diferencias que, en política agraria, les separaban de los socialistas (107). Y más tarde, en las Cortes, no habría ninguna reserva ministerial a la hora de señalar el verdadero alcance ideológico de los proyectos de ley, así como los objetivos políticos que con ellos se perseguían.

Como ha indicado MALEPAKIS, de la legislación presentada a las Cortes en 1936 se suprimió alguno de los pronunciamientos doctrinales que en el primer bienio, a

Gráfico 3



(1936)

raíz de la presencia socialista en el Gobierno y de las múltiples rupturas del reformismo, habían parecido fundamentales (108). En la exposición parlamentaria de las fuentes doctrinales de la reforma se excluyeron las referencias al socialismo, insistiéndose, por el contrario, en la continuidad de una larga tradición española, del liberalismo radical y republicano, donde las propuestas de FLOREZ ESTRADA y sus críticas a la política desamortizadora del siglo XIX eran quizás el elemento más importante:

"!Si lo exótico en España es la desamortización, y lo tradicional -y quiero dejar esto bien sentado- es una ley de este tipo que restituye a los Municipios sus viejos patrimonios y con ellos la posibilidad de que florezca de nuevo la vida municipal, que es el momento de máximo interés de nuestra Historia! No ignora S.S. que son precisamente en las Cortes de 1854 los hombres conservadores los que se oponen a la desamortización; que es la voz de Moyano la que se levanta contra ella; que es luego D. Andrés Borego el que la combate, y que es la tradición española la que va contra esta posición de economía liberal completamente exótica. De modo que no vuelva a insistir S.S. en el sentido marxista de esta ley. Esta ley no es una ley marxista; esta es una ley de reparación de una tradición, que nosotros entendemos conservar al restituir su viejo esplendor a los Municipios y un ritmo de vida más elevado y más noble a la vida económica del país" (109).

De lo que se trataba sin ambages era de crear



una clase agraria propietaria, de terminar la revolución burguesa en el campo español que, según reconoció Joaquín MAURIN, era el paso ineludible para la industrialización y la revolución democrática (110). En consecuencia, la defensa y el crecimiento de la pequeña burguesía campesina, como sostén de la República liberal, se antepuso ya claramente por el Gobierno a cualquier propósito socializador:

"Debo decir que, en tanto pueda yo influir en una obra de Gobierno, nada se hará que vaya en contra de los pequeños propietarios del campo. Yo no permito que se juegue con eso de que el Gobierno tolera que se vaya a una socialización. Eso es falso, porque si los propios socialistas ocuparan el Poder, tampoco podrían hacer esa política" (111).

Las diferencias entre las bases y alternativas socio-económicas de los partidos obreros y las de la burguesía republicana fueron más claras, con lo que la consistencia interna de dichas bases y alternativas fue mayor. Que el PSOE permaneciera en una posición extragubernamental, a diferencia de 1931, fue un factor decisivo. Las contradicciones entre las vertientes reformista y revolucionaria del socialismo se desarrollaron exclusivamente en el interior del partido, sin afectar a la cohe-

sión de la política del Gobierno. Además, las organizaciones socialistas estuvieron en condiciones de protagonizar y encauzar políticamente la presión social en el campo, en lugar de frenarla, e incluso reprimirla, como habían hecho durante el primer bienio. La tensión social pudo ser, ahora, organizada más eficazmente por los socialistas (112).

Por vez primera, distintos sectores del movimiento obrero -socialistas, comunistas y anarquistas- consiguieron actuar al unísono en el campo, lo cual, como recuerda MALEFAKIS, hubiera sido imposible años atrás (113). Así, ZABALZA, secretario general de la FNIT, pudo presentarse a las Cortes como portavoz de un "grupo obrero" compuesto por los diputados socialistas y comunistas, entre los que existía -según él- una "identidad absoluta" en los problemas agrarios. Otro problema era que, por el momento, dicho "grupo obrero" tuviera que "atemperar su política en el orden agrario a las necesidades que le impone la alianza circunstancial con la burguesía liberal que forma con nosotros, en estos instantes, el Frente Popular" (114).

Por otra parte, también la conducta de la derecha frente al contenido de la nueva reforma agraria tuvo un carácter distinto en las Cortes de 1936. Ahora seguía oponiéndose, pero con menor agresividad y sin obstruir como había hecho, aún con mucha menos fuerza parlamentaria, en otros proyectos de reforma anteriores. Cuando AZAÑA anunció a las Cortes el programa agrario del nuevo Gobierno, GIL-ROBLES, tras reconocer el fracaso de la derecha en realizar reformas sociales y económicas a su paso por el poder, ofrecería una actitud benevolente de la CEDA , aunque previniendo el "peligro" de que la alianza del Gobierno con el "bloque obrero" pudiera condicionar la política de reformas que se emprendía:

"... para evitar injusticias sociales, para llegar a una más justa distribución de la riqueza, para acabar con esos desniveles que S.S. literariamente comparaba con las asperezas y contrastes de nuestro panorama nacional, yo le digo que nuestros votos estarán a la disposición de S.S. (Un Sr. Diputado: No los queremos.) ¿Qué me importa que no los queráis si lo quiere mi conciencia? Lo que temo, Sr. Azaña, es que puesto S.S. a desarrollar ese programa tan nutrido de excelentes intenciones, tropiece con ... la contradicción evidente entre el sentido que S.S. quiere imprimir a esa política y la trayectoria que quieren darla sus aliados circunstanciales de hoy. Cuando S.S. trate de realizar una política justa de distribución de la riqueza, temo

que S.S. choque violentamente con el concepto que en aquellas filas se tiene..." (115).

En este sentido, un factor importante fueron ciertos avances que la corriente social-cristiana consiguió en el interior de la CEDA tras las elecciones de febrero de 1936. Incluso, GIMENEZ FERNANDEZ llegó a ocupar temporalmente, no sin resistencias, la dirección del partido (116). En especial, el propio GIMENEZ FERNANDEZ fue prácticamente el único portavoz de su partido ante las cuestiones agrarias en las Cortes, de modo que, a lo largo de las discusiones de los proyectos de RUIZ FUNES, éste apenas encontraría dificultades en los diputados de la CEDA. Según GIMENEZ FERNANDEZ:

"... estamos en un plan de leal colaboración, de leal aviso, no en un plan de ostrucción y de obstaculización a una obra que el Frente Popular estima necesaria..." (117).

De esta forma, la ofensiva parlamentaria de la CEDA, y también de los agrarios, durante estos meses pasó a menudo por alto el contenido de las nuevas medidas reformadoras, centrándose principalmente en la cuestión del orden público y de la seguridad en el campo (118). Unica-

mente los monárquicos del Bloque Nacional continuaron opo-  
niéndose abiertamente a las reformas, como si del antici-  
po de una revolución socialista dirigida contra la burgue-  
sía se tratase realmente. Lo que se ofrecía como alterna-  
tiva no era ya la Monarquía, sino simplemente el fascismo:

"Esta es la raíz de la revolución fascista: la  
reacción de las clases medias, que no se resig-  
nan a ser proletarizadas, como lo están todos  
los habitantes de Rusia...

Por fortuna, señores -no os indignéis mucho-,  
no tendréis ocasión de ensayar vuestras espe-  
culaciones absurdas. ¡No os dejaremos!... ¡No  
os dejaremos!

Yo les digo a los agricultores españoles que la  
solución de sus problemas se lograría en un Es-  
tado corporativo..." (119).

En definitiva, el sistema republicano de parti-  
dos alcanzaba en 1936 un punto en su desarrollo que expli-  
ca el que fuera entonces, y no antes, cuando comenzó a  
ser posible una verdadera reforma agraria, cuando en las  
Cortes pudo iniciarse con relativa facilidad una política  
agraria reformista. El primer paso fue la formación de un  
Gobierno homogéneo, que estuvo en condiciones de plantear  
y de sostener una alternativa socio-económica coherente.  
Sin embargo, aunque todo el Gobierno era reformista, era

un Gobierno minoritario y no todo el reformismo estaba en el Gobierno. Lo que se hubiera precisado para la continuidad y para una mayor firmeza de esa política, de no haber comenzado la guerra, hubiera sido una ampliación de las bases políticas del Gobierno, mediante la incorporación a él, a derecha y a izquierda, de otros sectores reformistas.

La entrada y la colaboración en el Gobierno del grupo socialista que encabezaba PRIETO y de los demócrata-cristianos de GIMENEZ FERNANDEZ y LUCIA hubiera, en efecto, completado el abanico del reformismo gubernamental . Ello, muy posiblemente, hubiera supuesto la consumación de dos escisiones en el sistema de partidos: una en el PSOE y otra en la CEDA. Su inevitabilidad a la larga, dadas la dinámica política y la complejidad interna de ambas organizaciones, ya ha sido señalada por RAMIREZ JIMENEZ (120). En cualquier caso, la mejor prueba de que no se trata de una especulación puramente abstracta son los contactos que, en la primavera de 1936, se iniciaron con el objetivo de formar un "Gobierno nacional", que abarcara desde el ala prietista del PSOE hasta el ala izquierda de la CEDA (121).

Pero quienes tenían que haber consumado esas rupturas no se decidieron, o al menos no lo hicieron a tiempo. Por ello, todo se reduce ahora, para los protagonistas y para los historiadores, a un empleo continuo de condicionales, desbordando ya el problema agrario y abarcando la propia Guerra Civil. Como ha escrito Rafael MENDEZ, resumiendo una opinión muy extendida: "Si entonces hubiera roto Prieto con la disciplina del Partido Socialista habiendo capitaneado a sus disidentes y a una mayoría parlamentaria ansiosa de su liderazgo, se podría haber evitado la catástrofe de la guerra. Porque la guerra se produjo por la ineficacia de los gobiernos republicanos al no acertar a estructurar debidamente su sistema político y al no prestar atención a las denuncias concretas y fidedignas de la conjura de los jefes militares en marcha" (122). (los subrayados son nuestros)

b. La ausencia de los intereses y de la técnica en la reforma agraria.

Acabamos de ver las dificultades del sistema republicano de partidos para actuar como canal de agregación de intereses, como creador e impulsor de grandes alterna-

tivas políticas ante el problema agrario. Pero, además, esas dificultades tuvieron peores consecuencias al colocarse las decisiones en manos, con carácter exclusivo, de un órgano como el Congreso de Diputados de la IIª República.

Es evidente que la mecánica parlamentaria, activada por los partidos, implica, para el tratamiento de los problemas, un predominio de los enfoques políticos e ideológicos. Aparte de su evidencia, ello es algo congruente, y diríamos que hasta "funcional", en un régimen democrático. Precisamente, una razón de ser de los parlamentos y de los grupos parlamentarios -sólo nos estamos refiriendo ahora a las llamadas Cámaras Bajas- es la de racionalizar, la de institucionalizar los enfrentamientos políticos. No obstante, ciertas "disfunciones", según los propios supuestos democráticos, son previsibles cuando esos enfoques son la única aportación al establecimiento de las decisiones, excluyendo o desechando la aportación de los intereses directamente afectados por esas decisiones y de los criterios técnicos. Eso fue lo que ocurrió con la reforma agraria de la República española, que no fue otra cosa más que un conjunto de medidas, elaboradas, casi de principio a fin, por el Congreso y por los grupos parlamentarios. Ya en 1931, había advertido



Pascual CARRION que la reforma necesitaría "la colaboración de los campesinos, de los técnicos y del capital" (123). Pero el caso es que la reforma agraria de la República fue sólo obra de las Cortes, a costa o a pesar, en buena medida, de consideraciones pragmáticas y técnicas.

El I.R.A. (Instituto de Reforma Agraria) fue el único intento republicano para conseguir alguna participación de los intereses y de la técnica en la reforma agraria (124). Sin embargo, hay que tener en cuenta que el I.R.A. fue un organismo administrativo para la aplicación de la reforma, más que para su preparación y elaboración. Además, tal aplicación hubiera precisado una estructura mucho más simple, rápida y eficaz. Como ha destacado MALEFAKIS, el camino seguido en 1932 por el Gobierno de AZAÑA para fijar la estructura del I.R.A., principalmente, la composición de su Consejo Ejecutivo, fue una de las causas más importantes del fracaso de la puesta en práctica de la reforma (125). Resultó, en efecto, que todas las decisiones ejecutivas para la reforma agraria se encomendaron, en última instancia, a un gran órgano deliberante,

que parecía de carácter más legislativo que ejecutivo, en el cual los elementos burocráticos predominaban sobre los técnicos y, especialmente, sobre la triple representación de intereses que contenía: propietarios, arrendatarios y trabajadores (126).

\* \* \*

Los grupos parlamentarios que actuaban en el Congreso podían servir como canales para las distintas alternativas políticas e ideológicas al problema agrario. En el mejor de los casos, puede suponerse que dichos grupos "agregaban" intereses, los traducían a planteamientos y fórmulas políticas. Sin embargo, lo que nunca podían hacer era sustituir a los grupos de interés, de los que se hallaban separados por importantes diferencias. En términos generales ni por su organización, ni por el modo de enfocar los problemas, ni por los escenarios en que se desenvolvían, ni siquiera por su composición social, los partidos, y en concreto su versión parlamentaria, pueden ser considerados como un puro reflejo de grupos de interés (127). Y este desnivel entre unos y otros sería todavía mayor ante las dificultades ya analizadas del sistema de partidos de la República española para llevar a cabo aquella "traducción" de los intereses a alternativas políticas sólidas y coherentes.

Efectivamente, no puede afirmarse que los partidos -todos en general y no sólo los considerados representativos de la burguesía republicana, de raíces urbanas- llevasen hasta las Cortes una participación en las decisiones de los intereses afectados por el problema agrario. Por el contrario, la llamada clase parlamentaria fue bastante homogénea, desde el punto de vista de su extracción social. Este hecho puede comprobarse en algunos análisis detallados que se han realizado sobre la composición social de los distintos grupos parlamentarios (128). No se transcriben ni se han tratado de completar aquí, pues, en definitiva, se basan en las declaraciones que hicieron los propios diputados de la República sobre sus ocupaciones profesionales, lo cual no resulta siempre muy fiable (129). Sin embargo, sí que pueden apuntarse algunas conclusiones generales, reveladoras del desajuste existente entre las Cortes y los varios intereses socio-económicos del país:

1) De las Cortes estuvo ausente, sobre todo, una representación del movimiento anarcosindicalista, al que pertenecía buena parte del campesinado español (130). Tan sólo, algunos diputados incorporados a la minoría catalana de la Esquerra (131) -y en los primeros meses de las Cortes

Constituyentes, la propia Esquerra en su conjunto (132)- cumplieron en alguna medida el papel de portavoces o de fensores de la CNT. Pero, en lo que se refiere a la cues tión agraria, ni siquiera por boca de esos diputados, los cuales contemplaban el problema con cierto distanciamien- to, consecuencia de sus orígenes urbanos, estuvieron pre- sentes en las Cortes los intereses de ese enorme sector del proletariado agrícola.

2) La presencia directa en las Cortes de las ba ses agrarias del socialismo fue mínima. En relación a las organizaciones socialistas, ya TUNON DE LARA ha subrayado cómo la composición socioprofesional de su representación parlamentaria no se correspondió en porcentaje, ni con mu cho, a la composición social que integraba aquellas organi- zaciones. Más de la mitad de la minoría socialista en las Cortes Constituyentes pertenecía a profesiones intelectua les. Menos de la cuarta parte de los diputados socialistas eran obreros. Y tan sólo dos de ellos trabajaban en la agricultura (33).

3) También, en el otro extremo de los intereses afectados por la reforma agraria, la reducida presencia en

las Cortes de propietarios a través de los partidos de derecha fue equivalente a la del proletariado campesino a través de los partidos obreros. Apenas la décima parte de los diputados de la CEDA en las Cortes de 1933 y de 1936 puede considerarse vinculada directamente a intereses agrarios. Y los porcentajes fueron similares entre los diputados del partido agrario, los principales defensores de la gran propiedad (134). Ni siquiera sobre criterios geográficos puede fundarse una dependencia entre los grupos de derecha y la propiedad. Por ejemplo, sólo una quinta parte de los diputados de la minoría agraria en las Cortes Constituyentes llegó a ellas desde las provincias del latifundio (135).

Durante la República, existió en suma un cierto desfase entre élites políticas y fuerzas sociales, tal como ha sido reconocido por TUNON (136). Y este desfase estuvo presente en el Parlamento. Es, en este sentido, como debe interpretarse el despegue, la "falta de interés" hacia el problema agrario, de los que con frecuencia se ha culpado a los diputados de la República. Efectivamente, la inmensa mayoría de los diputados no tenían "interés" alguno en su tratamiento, de forma que su atención se limitó

fundamentalmente a las dimensiones ideológicas y políticas de dicho problema. Para unos, la reforma agraria había de buscar la consolidación del nuevo régimen republicano (137). En otras ocasiones, lo que se pretendía era consolidar, mediante la reforma, la alianza gubernamental frente a los grupos de oposición (138). Y para los diputados socialistas, como ya vimos, el fortalecimiento de sus organizaciones en el campo sería un objetivo prioritario. Pero apenas llegó a ser considerada la reforma agraria en las Cortes en función de los intereses concretos que iban a verse afectados por ella.

Ya se ha señalado la ambigüedad que encierra la idea de representación de intereses económicos y sociales, terreno resbaladizo y poco experimentado en las democracias occidentales. Para alcanzar conclusiones de cierta validez sobre su hipotética puesta en práctica en un caso concreto, habría, antes que nada, que precisar cuáles hubieran sido las características del órgano para la representación de esos intereses: sus atribuciones, sus relaciones con el órgano parlamentario de representación política y su composición, esto es, los grupos que hubieran tenido acceso a él (139). Por ello, no se trata de que especulemos aquí

con lo que "hubiera sido" de la reforma agraria "si", para su elaboración, se hubiera contado con alguna fórmula de representación de intereses, sociales y económicos, paralela a la representación política contenida en el Congreso de Diputados. Más modestamente, hemos de conformarnos con la experiencia y el recuerdo de lo que realmente ocurrió con la reforma agraria de la República sin que existiera dicha representación de intereses.

En primer lugar, esa "falta de interés" de los grupos parlamentarios se reflejó en la morosidad con que el problema agrario fue tratado en las Cortes hasta 1936. La inmensa mayoría de los diputados no sintieron la urgencia que requería cualquier solución a dicho problema y, como vimos, así se llegó a 1936 sin que la reforma agraria apenas se hubiera iniciado. Mientras tanto, la atención y el "interés" del Congreso se proyectaron sobre otros temas más "políticos", cuyos debates se simultanearon o se adelantaron a los de la cuestión agraria. En especial, la discusión del Estatuto de Cataluña en 1932 desplazó a un segundo plano el proyecto de Reforma agraria que, por las mismas fechas, se debatía en las Cortes. Po-

cos diputados fueron conscientes de lo que esto suponía para la reforma. Las mayores protestas fueron las de Diego HIDALGO, especialista del partido radical en cuestiones agrarias, el cual, ya en su primera intervención ante las Cortes, se lamentó de "la falta de asistencia de la opinión pública" y de que "nuestro espíritu latino hace que la imaginación de los españoles, la atención de los españoles esté distraída, alucinada por otro problema, grave también, pero más espectacular y político, regtando fuerza y atención al problema que nosotros vamos a estudiar aquí" (140). Pero la verdad es que el desinterés no estaba en la opinión pública, en los españoles, sino más bien en el Gobierno y en los diputados españoles. Difícilmente puede imaginarse que la atención de los campesinos andaluces o extremeños estuviera distraída con el Estatuto catalán. Y, en efecto, el propio HIDALGO centraría mejor los objetivos de su protesta en una segunda intervención, en la que arremetió contra las Cortes, a las que calificó de "cortesanas", que aisladas en el ambiente de Madrid no percibían la importancia de la reforma agraria para los patronos y obreros, y contra el Gobierno, al que culpó de que "este proyecto de ley, que es la base de la prosperidad de España, esté discutiendose en medio de



la indiferencia de todos". El Gobierno era culpable, "por haber tenido la debilidad de consentir que se interponga en la discusión de este proyecto la del Estatuto catalán". El problema catalán, según HIDALGO, bien podía esperar unos días y, sin embargo, "la Reforma agraria es preciso que se apruebe oportunamente, ya que, si le falta la oportunidad, no sirve absolutamente para nada" (141). Pero éste no fue el único caso a lo largo de la República. Así, por ejemplo, más tarde, en 1933, la ley de Congregaciones religiosas se antepuso al resto de los proyectos de Marcelino DOMÍNGO, en una decisión del Gobierno que, según MALLEFAKIS, sería "fatal" (142). Y, a finales de 1934, fue otra vez el problema catalán -los debates sobre la suspensión del Estatuto- lo que volvió a interponerse cuando GIMENEZ FERNANDEZ presentaba sus primeros proyectos a las Cortes.

Pero el problema fue todavía más grave en la medida que no se trató solamente de una falta de interés relativo, por comparación al que existía para otros problemas, sino de una falta de interés absoluto que muchos diputados manifestaron hacia la cuestión agraria. En efecto, la ausencia crónica de los diputados a los debates sobre

minoría radical en las Cortes:

"Hemos llegado a una completa perturbación del régimen parlamentario; estamos ahora ante un caso práctico de él. Dejamos pendientes de votación artículos y artículos y seguimos discutiendo los siguientes; esperamos a que vengan un día unos Diputados de la mayoría (que se ha convertido en mayoría de ida y vuelta) a votar algo que no han oído discutir, y estos buenos señores Diputados -perdonadme la palabra-, insultándonos con el color yodado adquirido con las brisas del mar, a los que estamos aquí cumpliendo con nuestro deber, aparecen, entran por una puerta, votan como un solo hombre a favor del Gobierno y se marchan por la otra. Y los galeotes de las Cortes Constituyentes seguimos aquí, remando mañana y tarde en las Comisiones y en el salón de sesiones -los de la mayoría y los de las minorías-, deteniéndonos a cada momento en nuestra labor para que el Sr. Presidente del Consejo de Ministros llame a los representantes de los grupos, circule telegramas y vaya rebañando por todas las provincias españolas un nuevo quórum y una nueva reunión de "quoristas" suficiente para seguir manteniendo el Gobierno un par de semanas más. Esto no es serio, señores del Gobierno". (146).

En tercer lugar, el alejamiento de los intereses durante la elaboración de las decisiones puede servir también de explicación del radicalismo con que algunos se opusieron o no aceptaron la reforma agraria. Es evidente que la razón principal de los conflictos estuvo en la lentitud y en las insuficiencias de las decisiones, para los movimientos obreros, o en las amenazas que encerraban

dicha cuestión fue un fenómeno constante desde 1931 hasta 1936. Y no fueron siempre los partidos más "interesados" en principio por el tema, ni los más disciplinados, los que tuvieron mayores índices de asistencia a la Cámara (143). De un total de 140 votaciones parciales sobre distintos proyectos agrarios que hemos analizado a lo largo de las tres legislaturas de la República, solamente en 15 de ellas -4 en 1931-33, 4 en 1933-35 y 7 en 1936- participaron más de 200 diputados (144). Fueron además frecuentes las votaciones que se invalidaron cuando los que buscaban retardar algún proyecto solicitaban el quórum relamentario. Incluso, más de una sesión tuvo que ser suspendida por falta de asistencia. En especial, el gran absentismo que se observó durante los debates de la ley de Arrendamientos, en el verano de 1933, movió al Gobierno a amenazar con la dimisión, si los diputados de la mayoría persistían en su actitud, la cual estaba dando pie a los grupos de oposición para interpretar que no se contaba con el sosten parlamentario imprescindible para gobernar (145). Como acusó el jefe de la

para los propietarios. Sin embargo, no debiera menospreciarse el hecho de que esos intereses afectados se sintieron tanto más distantes de las decisiones en cuanto que no habían sido decisiones "suyas", esto es, en el sentido que no habían estado comprometidos en su establecimiento, que no habían participado en ellas (147).

Quizá, las dificultades que encontró la política agraria en el anarcosindicalismo, que fueron las mayores desde 1931 (148), no habrían desaparecido aunque la República hubiera dispuesto de un sistema acabado de representación de intereses que ofreciera la posibilidad a la CNT de participar en la elaboración de la reforma. No hay ningún indicio que nos permita suponer que la CNT en su conjunto, o en su mayoría, hubiera aceptado integrarse en dicho sistema. Pero hay que tener en cuenta que, a partir de 1931, se estaban produciendo dos fenómenos en el anarcosindicalismo español: de un lado, el distanciamiento, cada vez más claro, entre su corriente "moderada", encabezada por Juan LOPEZ, Juan PEIRO, Angel PESTANA, etc., que, según PEIRATS, "tendía a aclimatarse a la legalidad republicana", y su corriente "revolucionaria" (149); de otro lado, la orientación urbana que tomó la CNT, impulsada por la FAI, reflejando un cambio funda

mental en la importancia relativa que en su seno tenían Andalucía y Cataluña (150). Ambos fenómenos convergieron cuando la idea de constituir una federación campesina a nivel nacional, como era la FNTT socialista, solamente fue asumida por los grupos sindicalistas "moderados" (151). Y es, justamente, la confirmación y la aceleración de estos dos procesos, aumentando y fortaleciendo los sectores moderados y agrarios que se estaban distanciando del anarcosindicalismo, lo que hubiera provocado, posiblemente, la llamada a esos sectores para participar, de un modo institucional, en la reforma agraria y una rápida y eficaz aplicación de la misma. Como escribió BRENNAN, "una solución agraria en España, si semejante cosa fuera posible, reduciría al anarcosindicalismo a las dimensiones de un movimiento puramente catalán" (152).

\* \* \*

Fue el intento de algunos prohombres de la República, principalmente intelectuales socialistas de raigambre krausista, que con el nuevo régimen se hiciera realidad en España la difícil síntesis entre técnica y política, que ellos venían anhelando desde hacía años. Como

ha escrito Emilio LAMO sobre BESTEIRO, lo que éste pretendía "era limitar la fuerza de lo político y de los partidos, en favor de un tratamiento económico de los problemas, único campo en que éstos eran susceptibles de solución científica" (153). Igualmente, Virgilio ZAPATERO ha estudiado la obsesión de Fernando DE LOS RIOS por superar la "incompetencia" que había aquejado al régimen parlamentario de la Restauración y por conseguir la articulación entre competencia técnica y democracia política (154). Sin embargo, según tratamos ya en otro capítulo, ni la segunda Cámara defendida por BESTEIRO, ni los Consejos Técnicos que patrocinó DE LOS RIOS, para encomendarles la preparación de los proyectos que después discutirían las Comisiones parlamentarias, consiguieron incorporarse a la Constitución de 1931 (155).

Tras esta doble frustración, en un apartamiento similar al de los intereses afectados por la reforma agraria, acabarían encontrándose los criterios técnicos durante la elaboración de las decisiones. Unicamente hubo un intento, en los primeros meses de la República, para que la reforma agraria, sin dejar de ser una decisión política, se hiciera a partir de análisis técnicos. Fue la Co-

misión Técnica Agraria, creada precisamente por Fernando DE LOS RIOS a su paso por el Ministerio de Justicia, a la que se encargó de proponer al Gobierno la legislación necesaria para llevar a cabo la reforma. Pero, como ya vimos, las divisiones internas del Gobierno provisional impidieron, en el verano de 1931, que el proyecto que preparó la Comisión se llevara a la práctica. Tan sólo AZAÑA parece haber sido el único ministro que apoyó el proyecto, así como su rápida implantación por decreto, aunque posteriormente tuviera que someterse a la aprobación de las Cortes, tal como había recomendado la Comisión (156).

A partir de entonces, las decisiones en materia agraria fueron un monopolio de las Cortes. En esta situación, los proyectos legislativos solamente hubieran tenido una posibilidad de mantener un cierto nivel de "bondad técnica: que los Gobiernos, con unos medios de información de la realidad y de conocimiento de los aspectos técnicos de los problemas muy superiores a los que tenían los diputados, interviniesen y controlasen intensamente los debates, tanto en la Comisión de Agricultura como en el Pleno de la Cámara. Pero no sucedió así. Ya hemos tra

tado extensamente las causas y no es cuestión de volver ahora sobre el tema.

Durante las dos primeras legislaturas, hasta 1936, tan sólo GIMENEZ FERNANDEZ lucharía a fondo y con insistencia desde el banco azul en defensa de sus proyectos. Era, sin embargo, un extraño en el Gobierno y en su propio partido. Con esa excepción, la "entrega" de la reforma agraria a las Cortes fue absoluta. Hasta el punto que, incluso, para la ley de 1932, el proyecto definitivo no llegó a ser conocido y dictaminado por la Comisión de Agricultura. Según el ministro, de lo que se trataba era de que "convertida la Cámara en Comisión, de la Cámara saliera el dictamen sobre el proyecto del Gobierno". El Gobierno y la Comisión se echaban a un lado y hacían al Pleno de las Cortes único responsables de las decisiones que se adoptasen:

"...., el proyecto se discutirá todo el tiempo que sea necesario, y si en los últimos tiempos de su discusión ésta decae y falta el interés de la Cámara -y no lo creo, porque tengo un alto concepto de la Cámara-, ni a la Comisión ni al Gobierno puede imputárseles ni señalárseles responsabilidad por ello.

...., el Gobierno y la Comisión tienen este convecimiento y este propósito: el propósito de



que este proyecto sea obra de la voluntad total del Parlamento". (157).

Algunos diputados protestarían, aunque vanamente. Así, por ejemplo, Eduardo ORTEGA Y GASSET, representante de la izquierda radical-socialista, criticó en términos muy agrios esa actitud que el Gobierno manifestaba hacia la reforma agraria:

"El Gobierno tiene la presencia física en el banco azul, pero está eternamente silencioso. La Comisión sustituye al Gobierno, y hay asuntos de dirección fundamental en que el Gobierno no debiera dar de continuo la directriz y estar a la cabeza de la Cámara, no para absorberla, no para anular su facultad de iniciativa, pero sí para cumplir con sus deberes rectores de Gobierno". (158).

No es extraño, en esta situación, que los "productos" legislativos de las Cortes adolecieran, desde el punto de vista técnico, de importantes defectos y que fueran inadecuados, cuando no contraproducentes, para la solución de los problemas concretos a que se dirigían. Y es que la dimensión técnica de las decisiones se subordinó absolutamente a su dimensión ideológica, como consecuencia de ese monopolio que, en su gestación, tuvieron los grupos parlamentarios. Estos, lógicamente, tendieron

a la "politización" de la reforma, a fijar su atención en los aspectos políticos y no en los aspectos técnicos. Por si fuera poco, esta tendencia, según vimos antes, se reforzó todavía más como consecuencia de las características del sistema de partidos. Y así resultó lo que Leandro BE NAVIDES ha expuesto sobre la reforma de 1932:

"La Ley tenía una orientación política-ideológica perdomante. Por eso se preocupa casi exclusivamente de la redistribución de la tierra y casi nada del fomento de la riqueza y producción agrarias. Los aspectos técnicos para el desarrollo y modernización de la riqueza quedan prácticamente olvidados. Ni el crédito agrícola, tan necesario en una agricultura sumamente descapitalizada, ni el fomento de la cooperación, método que se había demostrado fecundo en otros países, eran regulados por la Ley. Tampoco se considera en la Ley al sector agrícola como parte predominante de la economía nacional y partida fundamental de nuestro comercio exterior". (159).

Y del mismo modo, siguiendo con los especialistas, Ramón TAMAMES afirma:

"Todos los defectos de la Ley de Reforma denotaban la preocupación primordialmente social de la misma y el descuido de los aspectos técnicos que necesariamente deberían haberse tenido en cuenta..." (160).

También de ello fueron conscientes y se lamenta

ron los propios diputados, aún con palabra mucho más duras, practicando el noble ejercicio de la autocrítica. Así, en la sesión en que las Cortes Constituyentes tocaban a su fin, Félix GORDON ORDAS hacía este balance:

"Todos tenemos la culpa de ello. Quizá mientras era necesario que realizásemos una política en el campo con decretos que la pudieran hacer desde el primer momento, en relación con los arrendamientos rústicos, con el rescate de los bienes comunales, con la creación del Banco Agrario Nacional, en vez de preocuparnos de estudiar aquellas necesidades hondamente sentidas en el campo español, que por ser más del 70 por 100 de nuestra población (?), es lo que dará el tono, queramos o no, a la gobernación del país, de lo que nos ocupamos fue de desollarnos los unos a los otros en un prurito completamente inocuo y pueril de ver quién era más o quién era menos de unas izquierdas más teóricas que reales" (161).

Sin embargo, aunque parezca "fatalismo institucional", lo cierto es que ni los diputados, ni los partidos, ni las Cortes podían desempeñar un papel que no era el suyo en el sistema político. Edward MALEFAKIS ha acabado su magistral obra con la reflexión de que "no basta que quienes deseen instituir el cambio tengan nobles aspiraciones. Al mismo tiempo han de ver las realidades sociales tal como son verdaderamente y no a través de prismas ideológicos,...". La reforma agraria de la República

-afirma MALEFAKIS- sólo hubiera tenido algunas posibili  
dades de éxito, "si los republicanos de izquierda y los  
socialistas de 1931-1933 hubieran mezclado a su humanis  
mo liberal una mayor competencia técnica y un radicalis  
mo más inteligentemente concentrado" (162). Pero el pro  
blema no estuvo sólo en las personas, ni siquiera en las  
dificultades innatas de la reforma agraria. Ir un poco  
más allá; y encontrar dentro del sistema político de la  
República alguna de las razones por las cuales no pudo  
hacerse tal mezcla, es, precisamente lo que se ha veni-  
do intentando a lo largo de todas estas páginas.



NOTAS DEL CAPITULO V.C

NOTAS DEL CAPITULO V. C

(1).- Cfr.: Estadísticas básicas de España, 1900-1970, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1975; Leandro BENAVIDES: La política económica en la II República, Ed. Guadiana, Madrid, 1972; Salustiano DEL CAMPO: "Composición, dinámica y distribución de la población española" en La España de los años 70, ob.cit., vol. I (La Sociedad), p. 15-145; y Ramón TAMAMES: Estructura económica de España, Ed. Guadiana, 7ª ed., Madrid, 1974, vol. I (Introducción. Sector agrario).

(2).- Las dos obras básicas para conocer la situación del campo español al proclamarse la República son la de Pascual CARRION: Los latifundios en España, Gráficas Reunidas, Madrid, 1932, con prólogo de Fernando DE LOS RIOS (hay una nueva edición en Ariel, Barcelona, 1973), y la ya citada de Edward MALEFAKIS: Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX. Puede consultarse también a Jacques MAURICE: La reforma agraria en España en el siglo XX (1900-1936), Ed. Siglo XXI, Madrid, 1975.

(3).- Cfr. la intervención de Marcelino DOMINGO en DSCC nº 183, 15.VI.32, donde puso fin, como Ministro de Agricultura, al debate sobre la totalidad del provecto de ley de reforma Agraria.

(4).- En Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 20.

(5).- Según el principio quinto del Estatuto: "El Gobierno provisional declara que la propiedad privada queda garantizada por la ley; en consecuencia, no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización correspondiente. Mas este Gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra."

(6).- Cfr. Edward MALEFAKIS: Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 199.

(7).- Un buen resumen de los decretos de LARGO CABALLERO, de sus implicaciones y de las reacciones que provocaron, está en ibidem, p. 200-206. Para un análisis jurídico véase Luis Enrique DE LA VILLA. "El derecho del trabajo en España, durante la IIª República" en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, vol. XIII, Madrid, 1969, p. 237-270.

(8).- La Comisión Técnica Agraria fue creada por decreto del Ministerio de Justicia de 21 de mayo de 1931. Dentro de ella se formó de inmediato una subcomisión -compuesta por SANCHEZ ROLAN (presidente de la Comisión), CARRION, FLORES DE LEMUS, RORIGANEZ y VINUALES- encargada de estudiar el problema de los latifundios. Las bases del proyecto que esta subcomisión presentó al Gobierno pueden consultarse en Pascual CARRION; Los latifundios en España, ob. cit., p. 421-432.

(9).- Cfr. Pascual CARRION: La reforma agraria de la IIª República y la situación actual de la agricultura española, Ariel, Barcelona, 1973 (prólogo de Juan VELARDE FUENTES), p. 117-118. Sobre los debates en el seno del Gobierno en torno a la Reforma Agraria, véase Manuel AZAÑA: Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 36, 40 y 75-77.

(10).- En DSCC nº 50-51, 6-7.X.31.

(11).- L. 15.IX.32, en la Gaceta el 21.X. Debates en las Cortes del 10.V. al 9.IX.32 (DSCC nº 162-233).

(12).- Proyecto de ley en DSCC nº 322, 6.IV.33. En las Cortes del 27.VII. al 7.IX.33 (DSCC nº 378-402). Además, en el verano de 1933, Marcelino DOMINGO presentó otros dos proyectos, uno sobre creación de un Banco Agrario y otro sobre restitución de tierras comunales a los municipios.

(13).- En las Cortes del 26.I. al 24.V.34. (DSC nº 29-88).

(14).- En las Cortes del 31.I. al 20.II.34 (DSC nº 31-38).

(15).- Sobre los proyectos que componían el programa agrario de GIMENEZ FERNANDEZ, véase infra p. 484.

(16).- En las Cortes del 21.XI. al 20.XII.34 (DSC nº 125-143).

(17).- L. 15.III.35. En las Cortes del 5.XII.34 al 14.III.35 (DSC nº 133-171). También, el 23.III.35 las Cortes aprobaron un proyecto de menor importancia sobre los baldíos de Alburquerque.

(18).- L. 10.VIII.35. En las Cortes del 20.VII. al 26.VII.35 (DSC nº 227-231).

(19).- Sobre el programa legislativo del Frente Popular en materia agraria, véase infra, p. 533, nota 103.

(20).- En las Cortes del 21.V. al 28.V.36 (DSC nº 31-35).

(21).- L. 18.VI.36. En las Cortes del 27.V. al 28.V.36 (DSC nº 34-35).

(22).- En las Cortes del 26.VI. al 10.VII.36 (DSC nº 52-60).

(23).- Sobre el concepto de "agregación de intereses" que estamos utilizando, véase supra, p. 70, y nota 43 en p. 104.

(24).- En DSC nº 54, 1.VII.36.

(25).- En La República española y la Guerra Civil, ob. cit., p. 399.



(26).- Cfr. su Historia de España, ob. cit., vol. III, p. 93-111.

(27).- Cfr. "Un balance desde la perspectiva" en Estudios sobre la II República española, ob. cit., p. 251-264.

(28).- Cfr. Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 21-22 y 442-455.

(29).- En La República española y la Guerra Civil, ob. cit., p. 80.

(30).- Para un análisis de conjunto de las contradicciones internas del PSOE durante la República, es interesante el trabajo, "situado en un plano estructural", de Manuel CONTRERAS CASADO: "El partido socialista: análisis de un conflicto interno" en Estudios sobre la IIª República española, ob. cit., p. 201-215.

(31).- La ambigüedad de las propuestas socialistas en torno a la reforma agraria se reflejó en las conclusiones de un Congreso Extraordinario del PSOE, celebrado en Madrid el 11 de julio de 1931, para fijar el programa que habían de sostener los diputados socialistas en las Cortes Constituyentes (véase El Socialista, 12.VII.31). Tampoco se aclararon mucho las cosas durante el XIII Congreso del partido de octubre de 1932 que se limitó a hacer suyas las propuestas del III Congreso de la FNTT que se había celebrado días antes (cfr. XIII Congreso del Partido Socialista Español, Gráfica Socialista, Madrid, 1934).

(32).- Vgr. la intervención de Lucio MARTINEZ GIL, secretario general de la FNTT, en DSCC nº 166, 17.V.32.

(33).- El enfrentamiento entre esas dos tesis ha sido destacado, entre otros autores, por Gerald BRENNAN: El laberinto español, ob. cit., p. 185-186; y por Manuel RAMIREZ JIMENEZ: Los grupos de presión..., ob. cit., p. 170-171.

(34).- Gabriel MORON en DSCC nº 194, 5.VII.32.

(35).- Juan MORAN en DSCC nº 198, 12.VII.32.

(36).- Lucio MARTINEZ GIL en DSCC nº 399, 1.IX.33.

(37).- Este hecho es todavía más significativo si

tenemos en cuenta la importancia social y económica de los ministerios que ocupaban LARGO CABALLERO y PRIETO, y el papel de experto en cuestiones agrarias que desempeñaba DE LOS RÍOS en el seno del partido (cfr. Virgilio ZAPATERO: Fernando de los Ríos; los problemas del socialismo democrático, ob. cit., p. 100-103).

(38).- En Reforma agraria y revolución campesina...., ob. cit., p. 213-214.

(39).- Según AZAÑA, cuando el Consejo de Ministros trata de esos proyectos a comienzos de 1932, "Prieto, que 'nunca creyó en la Reforma Agraria', dice que ahora empieza a ser viable. Largo también cede fácilmente. El que se resiste más es Ríos; tiene una especie de fanatismo de intelectual y disputa por entelequias. A veces, parece un niño consentido." (En Memorias políticas y de Guerra, ob. cit., p. 322).

(40).- Lucio MARTINEZ GIL en DSCC nº 391, 18.VIII.33.

(41).- Véase la intervención de Luís JIMENEZ DE ASUA el 11 de octubre de 1932 en XIII Congreso del Partido Socialista Español, cit.

(42).- Gabriel MORON en DSCC nº 194, 5.VII.32.

(43).- Cfr. la defensa de un voto particular contra el dictamen de la Comisión de Trabajo por Anastasio DE GRACIA, que sería nuevo presidente de la UGT, en DSCC nº 29, 26.I.34.

(44).- Niceto ALCALA-ZAMORA en DSCC nº 50, 6.X.31.

(45).- Cfr., en este sentido, el análisis de Edward MALEFAKIS sobre la ley de 1932 en Reforma agraria y revolución campesina...., op. cit., p. 243-277; y el más resumido de Pascual CARRION en La reforma agraria de la IIª República...., ob. cit., p. 123-126. Quizás la mejor disección jurídica del contenido de la ley haya sido la de Gregorio PECES-BARBA DEL BRIO: La ley de Reforma Agraria, Madrid, 1933.

(46).- Rafael GUERRA DEL RIO en DSCC nº 385, 9.VIII.33.

- (47).- Cándido CASANUEVA en DSCC nº 399, 1.IX.33
- (48).- Cfr. Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 305-381.
- (49).- La obstrucción de los agrarios fue particularmente intensa en 1933 durante los debates del proyecto de ley de Arrendamientos. Baste recordar que al artículo 1º de dicho proyecto llegaron a presentar 205 enmiendas.
- (50).- En DSCC nº 183, 15.VI.32.
- (51).- Cfr. DSCC nº 220, 18.VIII.32 y nº 232, 8.IX.32
- (52).- En DSCC nº 395, 25.VIII.33.
- (53).- En Estructura económica de España, ob. cit., vol. I, p. 71.
- (54).- En DSCC nº 162, 10.v.32.
- (55).- Cfr. "La economía española durante la II República" en Estudios sobre la II República española, ob. cit., p. 157-158.
- (56).- La segunda base del proyecto de la Comisión Técnica Agraria en 1931 limitaba el alcance de la reforma a las provincias andaluzas y extremeñas, más Ciudad Real y Toledo.
- (57).- En DSCC nº 175, 1.VI.32.
- (58).- Como ha escrito BRENNAN: "... no se hizo nada para remediar a las innumerables familias del norte que tenían pocas tierras ni para convertir la variable y usualmente excesiva renta de Castilla en un censo fijo o bail heréditaire. Podemos decir aquí que los partidos republicanos perdieron una gran oportunidad, no solamente de remediar los abusos escandalosos que se producían en el campo, sino también de ganar aliados que hubieran fortalecido considerablemente el régimen". (en El laberinto español, ob.cit., p. 187).
- (59).- En La Reforma agraria de la IIª República..., ob. cit., p.124.

(60).- En este sentido, véanse, por ejemplo, las intervenciones de Ramón OTERO PEDRAYO (gallego) en DSCC nº 167, 18.V.32, de Leandro PITA ROMERO (gallego) en DSCC nº 179, 8.VI.32, de Santiago GUALLAR (aragonés) en DSCC nº 190, 28.VI.32, de Rafael AIZPUN (navarro) en DSCC nº 191, 29.VI.32 y de Andrés OROZCO (canario) en DSCC nº 195, 6.VII.32.

(61).- Alfonso RO CASTELAO, citado por Xose M. BEIRAS en "La economía española durante la II República", art. cit., p. 158-159.

(62).- Aunque no el único. También en otras minorías parlamentarias de oposición sería posible encontrar ciertas fisuras internas. Así, por ejemplo, ROBINSON ha puesto de relieve las diferencias existentes en el seno de la minoría agraria, aparentemente tan compacta ante el problema, Cfr. The origins of Franco's Spain, ob. cit., p. 88-89.

(63).- Las dificultades para concebir al partido radical como un canal homogéneo de agregación de intereses ya han sido señaladas por Manuel RAMIREZ JIMENEZ en "La agregación de intereses en la II República: Partidos y grupos" en Estudios sobre la II República española, ob. cit., p. 35-36.

(64).- Vgr. Las intervenciones de LERROUX, en un debate político general, en DSCC nº 203, 20.VII.32, de Eloy VAQUERO en DSCC nº 199, 13.VII.32 o de José M<sup>a</sup> ALVAREZ MENDIZABAL en DSCC nº 226, 30.VII.32.

(65).- Es significativo que una de las alternativas más coherentes al proyecto de ley de 1932, la contenida en un voto particular de Diego HIDALGO, diputado radical, tuviera que ser defendida a título personal, aunque, según él, "la minoría radical estuviera identificada con dicha propuesta en términos generales" (Véase DSCC nº 163, 11.V.32).

(66).- En DSCC nº 170, 24.V.32.

(67).- Andrés OROZCO en DSCC nº 195, 6.VII.32.

(68).- Rafael GUERRA DEL RIO en DSCC nº 395, 25.VIII.33.

(69).- Véanse DSC nº 31-37, 31-I.-9.II.34.

(70).- Vgr. la última votación nominal sobre la ley en DSC nº 37, 9.II.34, donde algunos diputados de la CEDA votaron junto a socialistas, Izquierda Republicana, radicales, conservadores y liberal-demócratas, y otros junto a agrarios y monárquicos.

(71).- En especial, un nuevo proyecto de ley de Arrendamientos. No es cierto que, como afirma MALEFAKIS, "los rasgos esenciales del proyecto ministerial quedaran intactos" tras su paso por la Comisión y que las modificaciones sufridas fueran escasas en número y de "poca importancia" (en Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p.397). Por el contrario, los cambios que se introdujeron en el proyecto fueron tan sustanciales que DEL RIO se vio obligado a retirar el proyecto para evitar que fuera discutido por el Pleno. Así lo reconocieron DEL RIO y el propio presidente de la Comisión, CASANUEVA, en un debate que sostuvieron pocos meses más tarde (véase DSC nº 133-134, 5.-6.XII.34).

(72).- El mejor resumen del pensamiento de GIMENEZ FERNANDEZ y, en particular, de la política agraria que intentó llevar a cabo, quizá sea el de Javier TUSELL en su Historia de la Democracia Cristiana en España, ob. cit., vol.I, p. 232-312.

(73).- GIL-ROBLES ha confesado cómo, en mayo de 1935, no se "atrevió" a mantener a GIMENEZ FERNANDEZ en el Gobierno, por el "riesgo que ello supondría para la estabilidad del bloque gubernamental" y dado que, en la propia CEDA, "el grupo de los descontentos arreciaba en la ofensiva" (en No fue posible la paz, ob. cit., p. 187).

(74).- En DSC nº 137, 12.XII.34.

(75).- En No fue posible la paz, ob. cit., p. 182-183.

(76).- Hubo que esperar varios días, hasta la entrada en vigor del nuevo Reglamento del Congreso que rebajaba considerablemente el número de diputados necesarios para la votación definitiva de una ley, para que el proyecto de yunteros pudiera ser aprobado (cfr. DSC nº 131 y 142-143, 30.XI. y 19.-20.XII.34). Ante lo avanzado de la época

de siembra, los yunteros fueron muy perjudicados por esta maniobra dilatoria que MALEFAKIS no ha dudado en calificar de "repugnante" (en Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 402).

(77).- Así lo reconoció GIMENEZ FERNANDEZ en DSC n° 137, 12.XII.34.

(78).- En DSC n° 133, 5.XII.34.

(79).- Cfr. No fue posible la paz, ob. cit., p. 177-182.

(80).- GIMENEZ FERNANDEZ se vio obligado a intervenir en veintiuna de las sesiones que se dedicaron a la ley de Arrendamientos, y en alguna de ellas más de una ocasión.

(81).- En No fue posible la paz, ob. cit., p. 175, nota 1.

(82).- Entre los diputados de la CEDA que, en las Cortes, manifestaron su oposición a GIMENEZ FERNANDEZ, puede recordarse a Adolfo RODRIGUEZ JURADO, presidente de la Asociación de Propietarios Rústicos de España, Cándido CASANUEVA, Mateo AZPEITIA, Jaime ORIOL DE LA PUERTA, José M<sup>a</sup> FERNANDEZ LA DREDA, Luis ALARCON, José FINAT Y ESCRIBA DE ROMANI (conde de Mayalde), Mariano DE LA HOZ, etc.

(83).- Hasta en El Debate (14.II.35) se llegaría a denunciar "toda la labor desfiguradora de la ley que han hecho los dominadores de la Comisión de Agricultura", comparando los objetivos iniciales del proyecto con lo que se iba aprobando en las Cortes.

(84).- Cfr. Javier TUSELL: Historia de la Democracia Cristiana en España, ob. cit., vol. I, p. 299-302. Véase el proyecto de ley en DSC n° 146, 23.I.35. Fue rechazado por la Comisión y posteriormente en el Pleno de la Cámara (cfr. DSC n° 166, 27.II.35 y n° 172, 15.III.35).

(85).- Cfr. José M<sup>a</sup> GIL-ROBLES: No fue posible la paz, ob. cit., p. 184-185. Proyecto de ley en DSC n° 132, 4.XII.34, Ap. 6°.

(86).- Cfr. ibidem p. 185-186. Las líneas maestras de la reforma agraria que proyectaba GIMENEZ FERNANDEZ pueden encontrarse en una entrevista con él que apareció en El Debate el 1.I.35.

(87).- Juan José BENAYAS, Nicasio VELAYOS y José MARTINEZ DE VELASCO ocuparían sucesivamente la cartera de Agricultura hasta diciembre de 1935. Una prueba de la vía muerta en que, durante aquellos meses, se metió la Reforma agraria, es el hecho de que, en septiembre de 1935, volvería a fundirse el Ministerio de Agricultura con el de Industria y Comercio.

(88).- Cfr. José M<sup>a</sup> GIL-ROBLES; No fue posible la paz, ob. cit., p. 174. En las Cortes de 1936, GIMENEZ FERNANDEZ insistiría apasionadamente en su "amor a la República" (véase DSC n<sup>o</sup> 31, 21.V.36).

(89).- En "La CEDA; el partido contrarrevolucionario hegemónico de la II República", art. cit., p. 121.

(90).- Para el análisis de su contenido, véase Edward MALEFAKIS: Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 411-415.

(91).- En DSC n<sup>o</sup> 229, 24.VII.35.

(92).- En DSC n<sup>o</sup> 228, 23.VII.35.

(93).- Véase la intervención de Honorio MAURA en DSC n<sup>o</sup> 227, 20.VII.35.

(94).- Véase RODRIGUEZ JURADO en ibidem.

(95).- Véase Manuel FLORENSA en DSC n<sup>o</sup> 229, 24.VII.35.

(96).- Melchor MARIAL en DSC n<sup>o</sup> 230, 25.VII.35.

(97).- Véase Manuel DE IRUJO en ibidem.

(98).- Véase la intervención de Claudio SANCHEZ-ALCORNOS y las reacciones de GIL-ROBLES, MARTINEZ-BARRIO, Miguel MAURA y Juan VENTOSA, criticando el retraimiento de Izquierda Republicana, en ibidem.

(99).- Véase Fulgencio DIEZ PASTOR en DSC nº 228, 23.VII.35.

(100).- Véanse las intervenciones de ambos en ibidem.

(101).- En La Constitución de la democracia española..., ob. cit., p. 436.

(102).- En Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 436.

(103).- El manifiesto electoral del Frente Popular fue hecho público el 16 de enero de 1936 y puede encontrarse en cualquier diario de aquella fecha. Asimismo, Javier TUSELL lo reproduce en un apéndice de Las elecciones del Frente Popular, ob. cit., vol.II, p. 352-359. El apartado III del manifiesto trataba extensamente de la cuestión agraria y arrancaba, como veremos más adelante, declarando las diferencias que separaban a los socialistas y a los partidos republicanos del Frente. Una vez ganadas las elecciones, AZAÑA concretó más ese programa anunciando el envío inmediato a las Cortes de cinco proyectos de ley: sobre derogación de la ley de "contrarreforma" de 1935 y restauración de la ley de 1932, sobre restitución de bienes comunales a los municipios, sobre revisión de deshaucios rústicos, sobre arrendamientos y sobre tierras procedentes de mercedes de la Corona; para más tarde, anunció también un proyecto creando el Banco Agrario y organizando el crédito agrícola (en DSC nº 17, 15.IV.36). Y, en efecto, dos días más tarde, RUIZ-FUNES presentaría los primeros proyectos a las Cortes (véase DSC nº 19, 17.IV.36, Apéndices).

(104).- Cfr. Edward MALEFAKIS: Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p.433.

(105).- En DSC nº 34, 27.V.36. La aplicación de ese artículo de la ley de 1935 se hizo mediante una serie de decretos aparecidos a lo largo del mes de marzo de 1936.

(106).- Cfr. "La agregación de intereses en la II República...", art. cit., p. 32.

(107).- "Los republicanos no aceptan el principio de la nacionalización de la tierra y su entrega gra-



tuita a los campesinos, solicitada por los delegados del Partido Socialista. Consideran convenientes las siguientes medidas, que se proponen la redención del campesino y del cultivador medio y pequeño, no sólo por ser obra de justicia, sino porque constituyen la base más firme de reconstrucción económica nacional:..." (Véase supra nota 103, p. 533).

(108).- En "The Parties of the Left and the Second Republic", art. cit., p. 40.

(109).- Mariano RUIZ-FUNES en DSC nº 58, 8.VII.36.

(110).- En Revolución y contrarrevolución en España, Ed. Ruedo Ibérico, París, 1965, p. 58-59.

(111).- Juan LLUHI Y VALLESCA como Ministro de Trabajo, en DSC nº 54, 1.VII.36.

(112).- Cfr. Edward MALEFAKIS: Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 422 y ss.

(113).- En ibidem, p. 426.

(114).- Véase DSC nº 54, 1.VII.36.

(115).- En DSC nº 17, 5.IV.36.

(116).- Para los cambios en la CEDA tras la victoria del Frente Popular, véase Javier TUSELL: Historia de la Democracia Cristiana en España, ob. cit., vol. I, p. 334-362.

(117).- En DSC nº 31, 21.V.36.

(118).- El debate parlamentario más enconado que hubo durante estos meses fue el que tuvo lugar con motivo de una interpelación al Gobierno planteada por José M<sup>a</sup> CID, que respondía a un acuerdo previo de todas las minorías parlamentarias de derecha y centrada fundamentalmente sobre el problema del orden público en el campo (véase DSC nº 54, 1.VII.36).

(119).- En ibidem.

(120).- Cfr. "La agregación de intereses en la II República...", art. cit., p. 33.

(121).- Según el relato de Jesús PABON: "Miguel Maura pasó adelante en el propósito de constituir un Gobierno de autoridad apoyado en una mayoría parlamentaria, que atajase el delirio frentepopulista. Prieto, Jiménez de Asúa y Bujada -con el apoyo moral de Besteiro- trabajarán a los diputados socialistas. Maura, Sánchez Albornoz y Sánchez Román trabajarán en el campo republicano. Dentro de la CEDA, actuarán Giménez Fernández y Lucia. En tre los agrarios se confía en el ex-ministro Cid.

Los trabajos para constituir una nueva mayoría necesitaban de un tiempo y de una calma que otros acontecimientos precipitaban. Prieto no quería provocar la ques tión en la minoría socialista, mientras no contase con la mayoría de sus componentes: aunque en mayo de 1936 pasó de 30 a 45 adeptos -ha escrito Giménez Fernández- le faltaban 7 que no llegaron a decidirse en tiempo útil pa ra haber provocado la escisión y, tras ella, la crisis en la que, según Sánchez Albornoz, estaría conforme Azaña para solucionarla con un Gobierno Prieto..." (en Cam bó, ob. cit., tomo III, p. 480 y ss. La cita de GIMENEZ FERNANDEZ procede de un cuestionario al que le sometió Carlos SECO SERRANO y cuyas respuestas aparecen en su His toria de España, época contemporánea, Instituto Gallach, Barcelona, 1971, p. 164).

La solución a los conflictos internos del socialismo se aplazó hasta un Congreso extraordinario del PSOE, convocado para octubre de 1936, que no llegó a celebrarse. En cuanto a las resistencias que GIMENEZ FERNANDEZ encontró en su propio partido para llevar a cabo la operación, véase la versión de José M<sup>a</sup> GIL-ROBLES en No fue posible la paz, ob. cit., p. 616-627, y el resumen de Javier TUSELL en Historia de la democracia cristiana en España, ob. cit., p. 357-359. Según escribe TUSELL, el deseo de Gil-Robles de mantener a toda costa la unidad de la CEDA, "aparte de que difícil, resultaba contraproducente para la estabilidad del régimen".

(122).- En "Memoria de Juan Negrín", separata de Indice, nº 298-99-300. Rafael MENDEZ, catedrático de Farmacología, miembro del PSOE, fue Director General de

Carabineros y estrecho colaborador de NEGRIN durante la Guerra Civil.

(123).- En La reforma agraria de la IIª Repùblica..., ob. cit., p.34.

(124).- El I.R.A. fue creado por la Base 3ª de la ley de Reforma de 1932, según la cual: "La ejecución de esta Ley quedará encomendada al Instituto de Reforma Agraria, como órgano encargado de transformar la Constitución rural española. El Instituto gozará de personalidad jurídica y de autonomía económica para el cumplimiento de sus fines. Estará regido por un Consejo compuesto de técnicos agrícolas, juristas, representantes del Crédito Agrícola oficial, propietarios, arrendatarios y obreros de la tierra". El Gobierno, desarrollando esta Base, organizó el I.R.A. por D. 23.IX.32, posteriormente anulado y modificado por D. 4.XI.32. Un antecedente del I.R.A. fue la Junta Central Agraria creada por D. 26.X.32. Un antecedente del I.R.A. fue la Junta Central Agraria creada por D. 26.X.31.

(125).- En Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 273.

(126).- Cfr. ibidem, p.286-291.

(127).- ALMOND y POWELL han señalado cómo una situación en la que los grupos de interés no tienen posibilidades de afirmar su autonomía, en cuanto a su estructura y funcionamiento, en relación a los partidos políticos, conduce con frecuencia a rupturas o violencias "anómicas". (véase Política comparada, ob. cit., p.71-75).

(128).- El libro anónimo, ya citado, República española: Cortes Constituyentes, 1931 contiene información sobre las profesiones de los diputados en la 1ª legislatura de la República. Lo mismo que la Lista de los Señores Diputados de las Cortes de 1936. Un cuadro sobre la extracción de los diputados-ministros hay en el libro de Manuel RAMIREZ JIMENEZ: Los grupos de presión..., ob. cit., p.61. Y otro sobre los diputados-funcionarios en el artículo de Luis JORDANA DE PÓZAS: "Los funcionarios públicos en la nueva Constitución española", en Revista de Derecho Público, nº 4, Madrid, abril de 1932, p. 112 (cit. asimismo por RAMIREZ JIMENEZ). El diario ABC

de Madrid (20.XII.33 y 6.III.36) reprodujo las declaraciones de los diputados de la 2ª y 3ª legislatura sobre sus ocupaciones profesionales. En base a esta última fuente, Richard A.H. ROBINSON ha elaborado unas tablas sobre la composición social de los grupos parlamentarios de derecha en ambas legislaturas (Véase The origins of Franco's Spain, ob. cit., p. 425-427).

(129).- Así lo reconoce ROBINSON en ibidem, p. 425. Se daba el caso, por ejemplo, de que un propietario rural que tuviera el título de licenciado en Derecho, se declarara simplemente como "abogado". Serían necesarios algunos trabajos de sociología de los distintos partidos de la República, como el de Isidre MOLAS, para conocer, con un mínimo de garantías, los detalles sobre la extracción social de los distintos grupos parlamentarios.

(130).- Las dificultades para precisar la fuerza numérica en el campo de la CNT han sido señaladas por MALEFAKIS en Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 339. No obstante, parece fuera de duda que, durante la República, fue sobrepasada con mucho por la FNTT socialista.

(131).- Por ejemplo, Ramón FRANCO, Antonio JIMENEZ, Angel SAMBLANCAT, y Antonio SBERT.

(132).- En el período de la Dictadura, las relaciones entre la CNT y los republicanos catalanes se intensificaron, y en las elecciones de 1931 el soporte de la Confederación fue decisivo para el triunfo de la Esquerda. MACIA llegó entonces a proponer una cartera en el Gobierno de la Generalidad a Angel PESTAÑA. También, como vimos, en las Cortes Constituyentes COMPANYS tendría duros enfrentamientos con los socialistas, especialmente con LARGO CABALLERO, al salir en defensa de la negativa de la CNT a aceptar la política social del Gobierno provisional.

(133).- Cfr. El movimiento obrero en la historia de España, ob. cit., p. 870-871.

(134).- Estos porcentajes, tanto los de la CEDA como los del partido agrario, se han extraído del cuadro, ya citado, de ROBINSON para las legislaturas de 1933 y

1936.

(135).- De 24 diputados que componían esa minoría, 3 fueron elegidos por la provincia de Salamanca y 2 por la de Toledo.

(136).- Véase Historia y realidad del poder, ob. cit., p. 181.

(137).- Véase, por ejemplo, la intervención de Claudio SANCHEZ ALBORNOZ en DSCC nº 167, 18.V.32, donde trató la reforma agraria en función de las necesidades políticas del nuevo régimen que iba a realizarla.

(138).- Cfr. la preocupación de AZAÑA por la ofensiva que preparaba el partido radical en 1932 en torno a la reforma agraria en Memorias políticas y de guerra, ob. cit., p. 322.

(139).- Cfr., en este sentido, los trabajos ya citados del profesor DE ESTEBAN sobre la representación de intereses. Véase supra, nota 45 del capítulo IV, p. 227.

(140).- En DSCC nº 163, 11.V.32.

(141).- En DSCC nº 196, 7.VII.32.

(142).- En Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 291.

(143).- Por ejemplo, la escasa asistencia de los diputados socialistas a los debates sobre la reforma agraria fue, en ocasiones, muy similar a la de algunos grupos de la izquierda republicana. Cfr. ibidem, p. 316.

(144).- Además hay que tener en cuenta que muchos diputados solamente penetraban en el salón de sesiones en el momento de las votaciones. De esta forma, la asistencia real de los debates era menor, incluso, de lo que pueden indicar las cifras de votos.

(145).- Véase la intervención de AZAÑA en DSCC nº 395, 25.VIII.33.

(146).- Rafael GUERRA DEL RIO en ibidem. Dos semanas más tarde, el Gobierno de AZAÑA entraría en su cri-

sis definitiva.

(147).- Recuérdese, en este sentido, la cita de Manuel RAMIREZ JIMENEZ en la nota 46 del capítulo IV, p. 227.

(148).- Como ha escrito MALEFAKIS, "la CNT-FAI mantuvo respecto a la República la oposición más feroz y constante que jamás haya sostenido contra un régimen político en España una organización obrera" (en Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 343). Además de las obras de MALEFAKIS y BRENAN, sobre la actitud del anarquismo español durante la República, pueden consultarse, entre otros, a Antonio BAR CENDON: "La Confederación Nacional del Trabajo frente a la II República" en Estudios sobre la II República española, ob. cit., p. 219-149; John BRADEMAS: Anarcosindicalismo y revolución en España, Ariel, Barcelona, 1974; Antonio ELORZA: La utopía anarquista bajo la II República, Ed. Ayuso, Madrid, 1973; César M. LORENZO: Les anarchistes espagnols et le pouvoir, Editions du Seuil, Paris, 1969; José PEIRATS: Los anarquistas en la crisis política española, Ed. Alfa, Buenos Aires, 1964; y del mismo autor: La CNT en la revolución española, Ed. Ruedo Ibérico (2ª ed.), Paris, 1971. 3 vols.

(149).- En Los anarquistas en la crisis política española, ob. cit., p. 75.

(150).- Cfr. las cifras que, sobre los efectivos de la CNT por regiones, ofrece Antonio ELORZA en La utopía anarquista bajo la II República, ob. cit., p. 448 y ss. y Edward MALEFAKIS: Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 348.

(151).- Cfr. ibidem, p. 349.

(152).- En El laberinto español, ob. cit., p. 175.

(153).- En Filosofía y política en Julián Besteiro, ob. cit., p. 339.

(154).- En Fernando de los Ríos: los problemas del socialismo democrático, ob. cit., p. 200-211.

(155).- Véase supra, capítulo IV, p. 141.

(156).- En junio de 1932, SANCHEZ ROMAN, que había sido el presidente de la Comisión Técnica Agraria, expuso ante las Cortes cómo aquel proyecto "murió en el ánimo del Gobierno, con una sola excepción pública, ya que de otra manifestación de este carácter yo no tengo noticia: me refiero al entonces Ministro de la Guerra, actual Presidente del Consejo de Ministros, que dijo en algún acto público que aquella reforma él era partidario de implantarla por decreto..." en DSCC nº 175, 1.VI.32. Posiblemente se refería a un discurso pronunciado por AZAÑA el 17 de julio de 1933. Pero, también en una conversación privada, AZAÑA había comunicado a SANCHEZ ROMAN su acuerdo con los trabajos de la Comisión (cfr. Memorias políticas y de guerra, ob. cit., p. 20).

(157).- Marcelino DOMINGO en DSCC nº 166, 17.V. 32.

(158).- En DSCC nº 212, 4.VIII.32.

(159).- En La política económica en la II República, ob. cit., p. 104.

(160).- En Estructura económica de España, ob. cit., vol. I, p. 72.

(161).- En DSCC nº 405, 3.X.33

(162).- En Reforma agraria y revolución campesina..., ob. cit., p. 454-455.

## VI. CONCLUSIONES

"Muchos escribieron ya sobre esta materia; y al tratarla yo mismo después de ellos no incurriré en el cargo de presunción, supuesto que no hablaré más que con arreglo a lo que sobre esto dijeron ellos. Siendo mi fin escribir una cosa útil para quien la comprende, he tenido por más conducente seguir la verdad real de la materia que los desvaríos de la imaginación en lo relativo a ella; porque muchos imaginaron repúblicas y principados que no se vieron ni existieron nunca. Hay tanta distancia entre saber cómo viven los hombres y saber cómo deberían vivir que el que, para gobernarlos, abandona el estudio de lo que se hace para estudiar lo que sería más conveniente hacerse aprende más bien lo que debe obrar su ruina que lo que debe preservarle de ella..."

(MAQUIAVELO).



## VI. CONCLUSIONES

Si no pudiera inducirse, partiendo de la observación empírica, algún tipo de leyes que establezcan sobre la política unas relaciones singulares de causalidad, diferenciadas de otras relaciones sociales, no tendría sentido hablar de una ciencia de la política. La razón de ser, la autonomía de la Ciencia Política frente a otras ciencias sociales se justifica según el grado en que la política sea autónoma frente a otros fenómenos sociales. Y esa autonomía existirá en la medida en que el resultado último de la actividad política —la decisión— no sea una pura respuesta a

estímulos exteriores, sino que dependa dicha decisión de los procesos o de las formas particulares que la elaboran. Del conjunto de tales procesos o formas es de lo que se compone un sistema político.

El estudio científico de la política comienza, por tanto, cuando, además de explicarse las decisiones de un sistema de poder por factores ajenos a él, se comienza a considerar cómo las propias piezas o elementos del sistema influyen sobre sus decisiones. En definitiva, cuando empezamos a explicar lo que ocurre dentro de un sistema político.

Así, en el caso de una democracia pluralista, no será suficiente la explicación de su funcionamiento a partir de las condiciones sociales y económicas que la rodean. Ese funcionamiento, su éxito o fracaso, hay que ponerlo también en relación con los mecanismos políticos que activan, que mueven la democracia. Precisamente, lo que hemos tratado en este trabajo es descubrir, dentro de un sistema de relaciones políticas, las razones del funcionamiento y, en última instancia, del fracaso de una experiencia democrática. La más reciente que han tenido los españoles.

La democracia pluralista tiene un motor principal: el sistema de partidos, estructura con vida propia, forma política distinta de la simple suma de los partidos que la componen. Según hubiera afirmado Roberto MICHELS, cada sistema de partidos tiene una "psicología propia", decisiva para el funcionamiento global de un sistema político. Como nos ha mostrado el contraste entre la IIª República y la Monarquía de la Restauración, un sistema de partidos tiende a "congelarse" en un sistema político; ambos comparten los mismos caracteres oligárquicos o democráticos; y su identificación es tan estrecha que el cambio de uno supone y es el requisito del cambio en el otro. Precisar ese comportamiento propio de un sistema de partidos es, justamente, lo que nos ha ocupado, mientras buscábamos la relación entre las decisiones legislativas y el sistema de fuerzas políticas presentes en el Parlamento de la República.

La situación de "crecimiento cero", de la que arrancó, como vimos, el sistema de partidos en 1931, implicó una gran fragmentación política a distintos niveles y dimensiones. Ciertamente, el sistema de partidos puede considerarse como un reflejo político, como algo que se alimentaba de múltiples conflictos sociales. Sin

embargo, lo realmente decisivo para el funcionamiento del sistema político fue la relación inversa, esto es, cómo, a su vez, el sistema de partidos alimentaba toda esa conflictividad, en lugar de agregar intereses y reducir los enfrentamientos. La causa estuvo en la necesidad que sentían las organizaciones de afirmarse y diferenciarse políticamente, buscando asegurar su lugar bajo el sol o, dicho en términos menos líricos, su razón de existir en el sistema que comenzaba a formarse.

Esa influencia del sistema multipartidista sobre los conflictos se ejerció a través de las decisiones políticas. El análisis de su elaboración en el Parlamento es, por tanto, lo que nos ha permitido apreciar el comportamiento del sistema de partidos ante diferentes grupos de problemas.

El principal motivo de complicación para el sistema de partidos y el de más raigambre histórica en España fue la cuestión regional. Durante la República, a partir de la distinción entre los partidos autonomistas en algunas zonas del país y los partidos nacionales en el resto de España, hay que comprender las reservas y

hasta la oposición de estos últimos a que poderes del Estado central, los cuales controlaban, pasaran a ser poderes de unas instituciones regionales, que no iban a controlar. En esta situación, bloques entre partidos de distintas regiones, sobre la base de su común autonomismo o regionalismo, como el que buscó el PNV tras su fracaso en conectar con el resto del centro-derecha español, acentuaban todavía más esa dimensión conflictiva del sistema de partidos y, en consecuencia, dificultaban, más que favorecían, la obtención y el desarrollo de las autonomías. Por el contrario, el único camino posible hacia la autonomía regional pasaba por un entendimiento o acuerdo entre los partidos autonomistas y sus equivalentes en el resto de España. El caso de la IIª República española demuestra, en efecto, que la institucionalización de una pérdida de poderes del Estado central en beneficio de las regiones, o de los Estados-miembros si de federalismo se tratase, sólo se consigue a partir de una aproximación, a derecha y a izquierda, entre partidos autonomistas y partidos nacionales. Y, a la larga, tal institucionalización sólo tendrá éxito si el sistema de partidos tiende a unificarse en todo el territorio, esto es, si las fuerzas autonomistas tienen a integrarse como federadas en el seno de grandes partidos

que abarquen todo el territorio del Estado, diluyéndose la "especialización" autonomista y su réplica centralizadora. Ese proceso de integración política no se vio favorecido en la República por la fórmula del Estado integral, que supuso el que las autonomías fueran el fruto de un "regateo" entre el Estado central y las regiones, entre los partidos nacionales y los autonomistas. Y, lo que es peor, dicha fórmula propiciaba la persistencia de ese "regateo" una vez obtenida la autonomía. Como pusieron en evidencia las dificultades del Estatuto vasco y los acontecimientos catalanes de octubre de 1934, desde el momento en que no había una cierta coincidencia entre los grupos en el poder central y los grupos dominantes en las regiones, las autonomías regionales no se sostuvieron políticamente. Este riesgo sólo se hubiera evitado si la Constitución hubiera procedido a una distribución de todo el territorio en regiones autónomas, fijando para todas ellas igual cuadro de competencias y de relaciones con el poder central, es decir, si la autonomía se hubiera concebido como un principio general de organización del Estado, y no como algo excepcional que debía graduarse en cada caso concreto. De esta forma, los motivos de diferenciación y de enfrentamiento entre fuerzas autonomistas y unitarias se hubieran

resuelto a priori.

Otra de las dimensiones del conflicto político durante la República se formó sobre el problema religioso. De un modo similar a lo que ocurría con la cuestión regional, la existencia del problema religioso abonaba la aparición y el desarrollo de una "especialización": los confesionalismos políticos de distinto signo. Y éstos, a su vez, impedían el establecimiento de medidas auténticamente secularizadoras. Por el contrario, la política española tendía a "sacralizarse" en su conjunto. Ante todo, lo que importaba de las decisiones que tenían por objetivo directo al problema religioso —en cierto sentido, como hemos visto, la propia existencia de tales decisiones suponía algo contradictorio con los propósitos de secularización— era su valor simbólico, que servían<sup>a</sup> como motivos de afirmación a las fuerzas políticas que las protagonizaban. Así, toda esa "politización" del problema religioso mediante el sistema de partidos se traduciría en la ineficacia, o en los efectos contraproducentes de las normas, para acelerar la secularización en España de las relaciones políticas y sociales.

Pero, además, el caso de la IIª República prue-

ba que, cuando varias "especializaciones" (regionales, con profesionales o relativas a la forma de gobierno) se organizan políticamente de forma diferenciada y autónoma, tiende a diluirse el esquema primario de división política derecha-izquierda basada sobre criterios sociales y económicos. La fragmentación del sistema de partidos en distintos niveles determinaba que las grandes alternativas políticas a los problemas socioeconómicos, y en concreto el reformismo, se hallarían divididas e, incluso, enfrentadas. Y, por si fuera poco, ténganse en cuenta rupturas como las que sufrió el movimiento obrero dividido entre socialistas y anarquistas. Por otra parte, la heterogeneidad socio-económica de las agrupaciones políticas explica su incapacidad para elaborar y ofrecer de un modo coherente en sus programas y, sobre todo, en su actuación, dichas alternativas. Todo ello tuvo como resultado la escasa consistencia y, también aquí, la ineficacia y el simbolismo de las decisiones. Como hemos tratado, el fracaso de las decisiones reformadoras fue, en este sentido, consecuencia de las rupturas políticas de la alternativa reformista.

Ahondando más en toda esta influencia del sistema de partidos sobre las decisiones, el hecho de que la relación entre las características de aquél y el contenido de



éstas fuera tan directa, descanarda y pura durante la República tuvo mucho que ver con el funcionamiento del régimen parlamentario, marco institucional dentro del que se elaboraban las decisiones, para cuyas relaciones de poder también el sistema de partidos, en cuanto correa de transmisión entre Gobierno y Cortes, fue un factor determinante. En efecto: la debilidad e inestabilidad de los Gobiernos republicanos fue provocada, sobre todo, por las características del sistema de partidos. La formación y la existencia de un Gobierno tenía que asentarse sobre puntos de apoyo situados en las distintas dimensiones en las que se movía el sistema de partidos, y la pérdida de cualquiera de ellos era suficiente para la crisis. No era una sola mayoría, sino varias superpuestas en torno a cuestiones diferentes las que habían de mantenerse para gobernar. En tal situación, como vimos, los Gobiernos no estuvieron en condiciones de ejercer, en sus relaciones con el Parlamento, la supremacía funcional que les resulta propia en un régimen parlamentario. Así, el hecho de que las Cortes de la República tendieran a monopolizar las decisiones, quedando éstas abandonadas a la pura dinámica de los grupos parlamentarios, debe interpretarse como el efecto, y no la causa, de la parálisis y de la inhibición gubernamental.

No obstante, dejando a un lado la evidente posibilidad de que una solución a determinados problemas, como el religioso o el regional, hubiera influido por "retroacción" sobre el sistema de partidos, los efectos de toda esa cadena causal [sistema de partidos <sup>(Gobierno-Cortes)</sup> → decisiones] podían paliarse, desviarse o corregirse de antemano operando sobre distintos resortes del sistema político a lo largo del cual se tendía. De un lado, las orientaciones del sistema de partidos hacia la concentración, no sólo en número sino también en cuanto a las distintas líneas del conflicto político, y hacia una mayor cohesión y racionalidad de las organizaciones políticas parece que, efectivamente, se aceleraron y fortalecieron en virtud de las exigencias normativas que imponían los marcos en los cuales actuó ese sistema de partidos: principalmente, las elecciones (régimen electoral) y las Cortes (reglamentos parlamentarios). Pero, por otra parte, el diseño constitucional que se hizo del régimen parlamentario no llegó a tener similares efectos positivos. Las dificultades del sistema de partidos, en su actuación parlamentaria, para agregar intereses sociales, fomentar el pragmatismo en el enfoque de los problemas y satisfacer las exigencias técnicas de las decisiones no pudieron remontarse, dada la inexistencia de una representación de intereses y de la técnica junto a la representación política e

ideológica que, en el Congreso, canalizaban los partidos. Tampoco, la desnutrición constitucional que se hizo de los poderes del Jefe del Estado permitiría, como vimos, que éste pudiera desarrollar sus funciones arbitrales, armónicas y estabilizadoras sobre las relaciones de poder en el resto del régimen parlamentario.

Este trabajo ha querido reflejar el funcionamiento interno de un sistema político: el de la IIª República española. Ya es un tópico advertir que la historia no da marcha atrás y es irrepetible. Sin embargo, sí que puede ser ejemplar. Hoy, cuarenta años más tarde, España vuelve a encontrarse en el umbral de la democracia. Y la nueva democracia traerá consigo nuevas instituciones y nuevo sistema de fuerzas políticas. No estaría de más que se recuerde entonces la importancia que esos elementos tuvieron cuando, en 1931, hubo <sup>que</sup> buscar soluciones a los viejos problemas, destapados, de la historia española, y que se reflexionara sobre los márgenes que la voluntad política tendrá para modelar el sistema de partidos y el régimen parlamentario que han de vertebrar la democracia y la libertad en España. ¡Ojalá nuestras conclusiones pudieran servir de algo!. Unas veces muy conscientemente, otras no tanto, la preocupación por la España actual y su futuro ha inspirado todas estas páginas.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFIA

## II

### Esquema seguido para la clasificación:

- A. BIBLIOGRAFIA ESPECIALMENTE UTILIZADA A EFECTOS  
METODOLOGICOS Y COMPARATIVOS
- B. BIBLIOGRAFIA ESPECIFICA DEL TRABAJO
- C. ARTICULOS
- D. OBRAS LITERARIAS DE FONDO HISTORICO Y POLITICO
- E. FUENTES DOCUMENTALES:
  - a) Memorias y testimonios
  - b) Libros de información documental, estadística o bibliográfica.
  - c) Textos legales
  - d) Debates y documentos parlamentarios
  - e) Prensa y revistas de la época.

### III

#### A. BIBLIOGRAFIA ESPECIFICAMENTE UTILIZADA A EFECTOS METODOLÓGICOS Y COMPARATIVOS.

No es posible precisar exhaustivamente todas las obras que han tenido alguna influencia sobre nuestro trabajo, ni calcular el alcance de esta influencia. Por ello, tan sólo se recogen aquí los libros que ya han sido citados y alguno más que también haya sido empleado de un modo muy especial y directo. Algunas de las obras colectivas que se mencionan contienen trabajos de particular interés para el objeto de nuestra tesis. Estos se recogerán aisladamente en el apartado que más adelante se dedica a los artículos.

1. ALMOND, Gabriel A. y COLEMAN, James S. (eds): The Politics of Developing Areas, Princeton University Press, Princeton, 1960.
2. ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sidney: La cultura cívica, Ed. Euramérica, Madrid, 1970.
3. ALMOND, Gabriel A: Political Development. Essays in Heuristic Theory, Little, Brown and Co., Boston, 1970.
4. ALMOND, G.A. y POWELL G. B: Política comparada. Paidós, Buenos Aires, 1972.

#### IV

5. ANDRESKI, Stanislaw: Las ciencias sociales como forma de brujería, Taurus, Madrid, 1973.
6. APTER, David: Estudio de la modernización, Amorrortu, Buenos Aires, 1970.
7. BERGERON, Gérard: Fonctionnement de l'État, Armand Colin, París, 1965.
8. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: Derecho constitucional, Ed. Tecnos, Madrid, 1965.
9. BLONDEL, Jean: Introducción al estudio comparativo de los gobiernos, Revista de Occidente, Madrid, 1972.
10. BROWNE, Eric C: Coalition Theories: A Logical and Empirical Critique, Sage Publications, Beverly Hills/Londres, 1973.
11. BURDEAU, George: Traité de Science Politique, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1966, (2ª ed.).
12. CROTTY, William J. (ed.): Approaches to the Study of Party Organization, Allyn and Bacon, Boston, 1968.
13. DUVERGER, Maurice y otros: L'influence des systemes electoraux sur la vie politique, Colin, París, 1950.
14. DUVERGER, Maurice: Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1969 (3ª reimpr.).
15. DUVERGER, Maurice: Métodos de las ciencias sociales, (prólogo de E. TIERNO GALVAN), Ariel, Barcelona, 1972 (6ª ed.).
16. DUVERGER, Maurice: Sociologie de la Politique, Presses Universitaires de France, París, 1973 (1ª ed.).
17. EASTON, David: The Political System: An Inquiry into the State of Political Science, Knopf, New York, 1953.
18. EASTON, David: A Systems Analysis of Political Life, Wiley and Sons, New York, 1965.
19. EASTON, David: Esquema para el análisis político, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
20. EASTON, David (ed.): Enfoques sobre teoría política, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

21. FRAGA IRIBARNE, Manuel y otros: La España de los años 70, III. El Estado y la Política, 2 vols., Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1974.
22. HANSON, A.H. y CRICK, Bernard (Ed.): The Commons in transition, Fontana/Collins, Londres, 1973 (3ª reimpr.).
23. LA PALOMBARA, Joseph y WEYWER, Myron (eds.): Political Parties and Political Development, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1966.
24. LAPIERRE, Jean-William: L'analyse des systèmes politiques, Presses Universitaires de France, París, 1973.
25. LAVAU George E.: Partis politiques et réalités sociales, Colin, París, 1953.
26. LIPSET, Seymour M. y ROKKAN Stein (eds.): Party Systems and Voter Alignments, Free Press, New York, 1967.
27. LIPSET, Seymour y otros: Política y Ciencias Sociales, Guadiana, Madrid, 1971.
28. LOPEZ GUERRA, Luis: Las campañas electorales: su regulación, evolución y características en el mundo occidental, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Univ. Complutense, Madrid, 1975.
29. LUCAS VERDU, Pablo: Principios de Ciencia Política, 3 vols. Tecnos, Madrid, 1969-1971.
30. MAC RAE Jr., Duncan: Parliament, Parties and Society in France (1946-1958), St. Martin's Press, New York, 1967.
31. MEEHAN, Eugen J: Contemporary Political Thought, Dorsey Press, Illinois, 1967.
32. MICHELS, Robert: Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, 2 vols. Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
33. MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris: Les Constitutions de l'Europe nouvelle, Delagrave, París, 1928.
34. MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris: Modernas tendencias del Derecho Constitucional, Ed. Reus, Madrid, 1934.



VI

35. MURILLO FERROL, Francisco: Estudios de Sociología Política, Tecnos, Madrid, 1972.
36. NEUMANN, Sigmund y otros: Partidos políticos modernos, Tecnos, Madrid, 1965.
37. OSTROGORSKI, Moisei: La démocratie et l'organisation des partis politiques, 2 vols., Calmann-Levy Editeurs, Paris, 1903.
38. PARODI Jean-Luc y otros: Les fonctions du parlement dans les démocraties occidentales contemporaines: esquisse de bilan de deux années de recherche, Institut d'Etudes Politiques, Paris, 1966 (polic.).
39. ROKKAN, Stein: Citizens, elections, parties, Mc Kay, New York, 1970.
40. SARTORI, Giovanni y otros: Il Parlamento italiano 1946-1963, Ed. Scientifiche Italiane, Nápoles, 1963.
41. SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard: Sociologie Politique, Ed. Montchrestien, Paris, 1971 (1ª ed.).
42. TUÑÓN DE LARA, Manuel: Metodología de la historia social, Siglo XXI, Madrid, 1973.
43. WEBER, Max: Economía y Sociedad, 2 vols., Fondo de Cultura Económica, México, 1969 (1ª reimpr. de la 2ª ed.).
44. WEBER, Max: El político y el científico (introducción de Raymond ARON), Alianza Ed., Madrid, 1972 (3ª ed.).
45. WISEMAN, H.V.: Political Systems, Praeger Publ., New York, 1967.
46. YOUNG, Oran R.: Sistemas de Ciencia Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

B. BIBLIOGRAFIA ESPECIFICA DEL TRABAJO

47. ABAD DE SANTILLAN, Diego: Contribución a la historia del movimiento obrero español, 3 vols. Ed. José Mª Cajica, Puebla (México), 1962.

VII

48. AGUADO, Emiliano: La República, último disfraz de la Restauración, Editora Nacional, Madrid, 1972.
49. AGUILÓ LUCÍA, Luis: Las elecciones en Valencia durante la Segunda República, Facultad de Derecho, Valencia, 1974.
50. AIGUADER, Jaume: Catalunya i la revolució, Barcelona, 1931.
51. ALBA, Victor: La Segunda República española, Libr. Mex. Editores, México, 1960.
52. ALCALA-ZAMORA, Niceto: Los defectos de la Constitución de 1931, Imprenta de R. Espinosa, Madrid, 1936.
53. ALVAREZ PUGA, Eduardo: Historia de la Falange, Dopesa, Barcelona, 1969 (2ª ed.).
54. ALZAGA, Oscar: La primera democracia cristiana en España, Ariel, Barcelona, 1973.
55. AMBROSINI, Gaspare: Autonomía regionale e federalismo. Austria.-Spagna.- Germania.- U.R.S.S., Edizioni Italiane, Roma, 1944 (?).
56. ARAQUISTAIN, Luis: El pensamiento español contemporáneo, Ed. Losada, Buenos Aires, 1962.
57. ARAGON, Manuel: El pensamiento político de Manuel Azaña, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Univ. Complutense, Madrid, 1973.
58. ARRARAS, Joaquín: Historia de la Segunda República Española, 4 vols. Editora Nacional, Madrid, 1970 (5ª ed. vol. I y 3ª ed. vol. II) y 1968 (2ª ed. vols. III y IV).
59. ARTOLA, Miguel: Partidos y programas políticos 1808-1936, I. Los partidos políticos. Aguilar, Madrid, 1974.
60. BALCELLS, Alberto: Crisis económica y agitación social en Cataluña (1930-1936), Ariel, Barcelona, 1971.
61. BALCELLS, Alberto: El problema agrario a Catalunya (introducción de Emili GIRALT), Ed. Nova Terra, Barcelona, 1968.

# VIII

62. BALCELLS, Albert: Cataluña contemporánea, II (1900-1936), Ed. Siglo XXI, Madrid, 1974.
63. BAYON Y CHACON, Gaspar: El derecho de disolución del Parlamento, Universidad Central. Tipografía de Archivos, Madrid, 1935.
64. BÉCARUD, Jean: Miguel de Unamuno y la Segunda República, Taurus, Madrid, 1965.
65. BÉCARUD, Jean: La Segunda República española (prólogo de José Luis L. ARANGUREN), Taurus, Madrid, 1967 (1ª ed.).
66. BÉCARUD, Jean: Cruz y Raya (1933-1936). Taurus, Madrid, 1969.
67. BENAVIDES, Leandro: La política económica en la II República, Guadiana, Madrid, 1972.
68. BENAVIDES, Manuel D.: El fracaso social del catolicismo español. Arboleya Martínez, 1870-1951, Ed. Nova Terra, Barcelona, 1973.
69. BESTEIRO, Julián: Marxismo y antimarxismo, Gráfica Socialista, Madrid, 1935.
70. BOLLOTEN, Burnett: The Grand Camouflage, Hollis and Carter, Londres, 1961.
71. BRADEMAS, John: Anarcosindicalismo y revolución en España, Ariel, Barcelona, 1974 (1ª ed.).
72. BRENAN, Gerald: El laberinto español, Ed. Ruedo Ibérico, París, 1962 (1ª ed.).
73. BROUÉ, Pierre y TÉMINE, Émile: La revolución y la guerra de España, 2 vols., Fondo de Cultura Económica, México, 1962.
74. BUSQUETS, Julio: El militar de carrera en España, Ariel, Barcelona, 1971 (2ª ed.).
75. BUSQUETS, Julio: Introducción a la sociología de las nacionalidades, Edicusa, Madrid, 1971 (1ª ed.).

IX

76. CABANELLAS, Guillermo: La Guerra de los mil días. Nacimiento vida y muerte de la II República Española. 2 vols. Grijalbo, México, 1973.
77. CACERES CROSA, Gonzalo: El refrendo ministerial, Trabajos del Instituto González Posada de Dº Público. Universidad Central, Madrid, 1934.
78. CANTARERO DEL CASTILLO, Manuel: Tragedia del socialismo español, Dopesa, Madrid, 1971.
79. CARR, Raymond: España 1808-1939, Ariel, Barcelona, 1970 (2ª ed.).
80. CARR, Raymond y otros: The Republic and the Civil War in Spain, Macmillan, Londres, 1971.
81. CARRION, Pascual: Los latifundios en España (Prólogo de Fernando DE LOS RIOS), Gráficas Reunidas, Madrid, 1932.
82. CARRION, Pascual: La reforma agraria de la 2ª República y la situación actual de la agricultura española. (Prólogo de Juan VELARDE FUERTES), Ariel, Barcelona, 1973.
83. CASTELLS, José Manuel: Las asociaciones religiosas en la España contemporánea (1767-1965), Taurus, Madrid, 1973.
84. CASTRO ALBARRAN, Aniceto de: El derecho a la rebeldía, Gráfica Universal, Madrid, 1934.
85. CIERVA, Ricardo de la: Historia de la Guerra Civil española. I. Perspectivas y antecedentes, Ed. San Martín, Madrid, 1969.
86. CIERVA, Ricardo de la: La historia perdida del socialismo español, Editoria Nacional, Madrid, 1972.
87. CIERVA, Ricardo de la: Francisco Franco. Un siglo de España, 3 vols., Ed. Nacional, Madrid, 1972-73.
88. CIERVA, Ricardo de la: Historia ilustrada de la Guerra Civil española, 2 vols. Danae, Barcelona, 1973 (6ª ed.).
89. CIERVA, Ricardo de la: Historia básica de la España actual (1800-1973), Planeta, Barcelona, 1974 (1ª ed.).

90. COMIN COLOMER, Eduardo: Historia del Partido Comunista de España, 3 vols., Ed. Nacional, Madrid, 1965-67.
91. CONNELLEY ULLMAN, Joan: La semana trágica, Ariel, Barcelona, 1972.
92. COSTA, Joaquín: Oligarquía y caciquismo, Alianza, Madrid, 1969 (2ª ed.).
93. CROZIER, Brian: Franco. Historia y biografía, 2 vols., Novela y Cuentos, Madrid, 1969.
94. DIAZ, Elías: Unamuno, pensamiento político, Tecnos, Madrid, 1965.
95. ELORZA, Antonio: La utopía anarquista bajo la IIª República, Ed. Ayuso, Madrid, 1973.
96. ESTEBAN, Jorge de: La representation des interets et son influence en France, tesis doctoral, Facultad de Derecho, París, 1968.
97. ESTEBAN, Jorge de: La representación política y su variante la representación de intereses, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Madrid, 1967.
98. FERNANDEZ ALMAGRO: Catalanismo y República española, Espasa-Calpe, Madrid, 1932.
99. FERNANDEZ ALMAGRO, Melchor: Historia de la República Española (1931-1936), Biblioteca Nueva, Madrid, 1940.
100. FERNANDEZ ALMAGRO, Melchor: Historia política de la España contemporánea, 3 vols. Alianza, Madrid, 1969 (2ª ed.).
101. FERNANDEZ DE CASTRO, Ignacio: De las Cortes de Cádiz al Plan de Desarrollo, Ed. Ruedo Ibérico, París, 1968.
102. FERRANDO BADIA, Juan: Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965.
103. FUSI, Juan Pablo: Política obrera en el País Vasco, Ed. Turner, Madrid, 1975.
104. GALINDO HERRERO, Santiago: Los partidos monárquicos bajo la Segunda República, Ed. Rialp, Madrid, 1956 (2ª ed.).

105. GARCIA ESCUDERO, José Ma: Historia política de las dos Españas, 4 vols. Editora Nacional, Madrid, 1975.
106. GARCIA VENERO, Maximiano: Historia de las Internacionales en España, 3 vols., Ed. Nacional, Madrid, 1956-57.
107. GARCIA VENERO, Maximiano: Falange en la guerra de España: la Unificación y Hedilla, Ed. Ruedo Ibérico, Paris, 1967.
108. GARCIA VENERO, Maximiano: Historia del nacionalismo catalán, 2 vols., Ed. Nacional, Madrid, 1967.
109. GARCIA VENERO, Maximiano: Historia del nacionalismo vasco, Ed. Nacional, Madrid, 1968.
110. GIMENEZ CABALLERO, Ernesto: Manuel Azaña (profecías españolas), Ed. Turner, Madrid, 1975.
111. GONZALEZ CASANOVA, José Antonio: Elecciones en Barcelona (1931-1936), Tecnos, Madrid, 1969.
112. GONZALEZ CASANOVA, José Antonio: Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938), Curial, Barcelona, 1974.
113. GONZALEZ ENCINAR, José Juan: El Estatuto de autonomía de Galicia, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Univ. Complutense, Madrid, 1973.
114. GONZALEZ MUÑIZ, Miguel Angel: Problemas de la Segunda República, Ed. Júcar, Madrid, 1974.
115. HILLS, George: Franco. El hombre y su nación, Ed. San Martín, Madrid, 1968.
116. IGLESIAS SELEAS, Carlos: Las Cortes Españolas: pasado, presente y futuro, Cabal Editor, Madrid, 1973.
117. ITURRALDE, Juan de: El catolicismo y la cruzada de Franco, vol. I, Ed. Egui-Indarra, Vienne, 1955.
118. JACKSON, Gabriel: La República española y la Guerra Civil, Ed. Grijalbo, México, 1966, (1ª ed.).
119. JIMENEZ DE ASUA, Luis: Proceso histórico de la Constitución de la República española, Ed. Reus, Madrid, 1932.

XII

120. JIMENEZ DE ASUA, Luis: La Constitución de la Democracia Española y el Problema Regional, Ed. Losada, Buenos Aires, 1946.

121. LALCONA, Javier F.: El idealismo político de Ortega y Gasset, Edicusa, Madrid, 1974.

122. LAMO DE ESPINOSA, Emilio: Filosofía y política en Julián Besteiro, Edicusa, Madrid, 1973.

123. LAPORTA, Francisco J.: Adolfo Posada: Política y sociología en la crisis del liberalismo español, Edicusa, Madrid, 1974.

124. LOPEZ DE SEBASTIAN, José: Política agraria en España, 1920-1970, Guadiana, Madrid, 1970.

125. LÖRENZO, César M.: Les anarchistes espagnols et le pouvoir, Editions du Senil, Paris, 1969.

126. MADARIAGA, Salvador de: España. Ensayo de historia contemporánea, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1964, (7ª ed.).

127. MADARIAGA, Salvador de: Anarquía o jerarquía, Aguilar, Madrid, 1970.

128. MALEFAKIS, Edward: Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX, Ariel, Barcelona, 1972 (2ª ed.).

129. MARICHAL, Juan: La vocación de Manuel Azaña, Edicusa, Madrid, 1971.

130. MARIO DE COCA, Gabriel: Anti-Caballero. Crítica marxista de la bolchevización del partido socialista, Ed. Engels, Madrid, 1936.

131. MARLAND, Paul: Les principes de la Constitution Espagnole de 1931, Editions A. Pedone, Paris, 1931.

132. MARSÀ BRAGADO, Antonio (ed.): Libro de oro del Partido Republicano Radical, Rivadeneyra, Madrid, 1934.

133. MARSAL, Juan F.: La sombra del poder, Edicusa, Madrid, 1974.

134. MARTINEZ CUADRADO, Miguel: Elecciones y partidos políticos de España. 1868-1931, 2 vols. Taurus, Madrid, 1969.

XIII

135. MARTINEZ CUADRADO, Miguel: La burguesía conservadora (1874-1931). Alianza Albuquerra, Madrid, 1973.
136. MAURICE, Jacques: La reforma agraria en España en el siglo XX. (1900-1936), Siglo XXI, Madrid, 1975.
137. MAURIN, Joaquín: Revolución y contrarrevolución en España, Ruedo Ibérico, París, 1965.
138. MEER LECHA - MARTO, Fernando de: La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes de la IIª República, Universidad de Navarra, Pamplona, 1975.
139. MOLAS, Isidre: Lliga Catalana, 2 vols, Edicions 62, Barcelona, 1972.
140. MOLAS Isidre: El sistema de partits polítics a Catalunya (1931-1936). Edicions, 62, Barcelona, 1972.
141. MONGE BERNAL, José: Acción Popular (estudios de biología política), Impr. Sáez Hnos. Madrid, 1936.
142. MUNTANOLA, Ramón: Vidal i Barraquer. El cardenal de la paz, Ed. Laia, Barcelona, 1974.
143. NADAL, Jordi: La población española (siglos XVI a XX), Ariel, Barcelona, 1971 (2ª ed.).
144. NAREDO, José Manuel: La evolución de la agricultura en España, Ed. Estela, Barcelona, 1971.
145. OLCINA, Evarist: El carlismo y las autonomías regionales, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1974.
146. ORTEGA Y GASSET, José: Escritos Políticos II (1922-1933), en el vol. nº 11 de sus Obras Completas, Revista de Occidente, Madrid, 1969 (1ª ed.).
147. OSSORIO Y GALLARDO, Angel: Vida y sacrificio de Compañys, Losada, Buenos Aires, 1943.
148. PABON, Jesús: CAIBÓ, Ed. Alpha, Barcelona, tomo I (2 vols.), 1952, tomo II, 1969.
149. PALACIO ATARD, Vicente, Cinco historias de la República y de la Guerra, Ed. Nacional, Madrid, 1973.



XIV

150. PAYNE, Stanley G.: Falange, historia del fascismo español, Ruedo Ibérico, París, 1965.
151. PAYNE, Stanley G.: Los militares y la política en la España contemporánea, Ruedo Ibérico, París, 1968.
152. PAYNE, Stanley E.: La revolución española, Ariel, Barcelona, 1972 (1ª ed.).
153. PAYNE, Stanley E.: El nacionalismo vasco. De sus orígenes a la E.T.A., Dopesa, Barcelona, 1974 (3ª ed.).
154. PECES-BARBA DEL BRIO, Gregorio: La Ley de Reforma Agraria, Madrid, 1933.
155. PEIRATS, José: Los anarquistas en la crisis política española, Ed. Alfa, Buenos Aires, 1964.
156. José PEIRATS: La CNT en la revolución española, 3 vols., Ed. Ruedo Ibérico, París, 1971 (2ª ed.).
157. PEIRO, Francisco: El problema religioso-social de España, Ed. Razón y Fe, Madrid, 1936.
158. PERDON, Armand: La Constitution espagnole de 1931 et ses précédents, Les Presses Modernes, París, 1933.
159. PEREZ GALAN, Mariano: La enseñanza en la Segunda República española, Edicusa, Madrid, 1975.
160. PEREZ-SERRANO, Nicolás: La Constitución española de 9 de diciembre de 1931, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932.
161. PICARD, Germaine y MOCH Jules: L'Espagne républicaine, Ed. Rieder, París, 1933.
162. PLA, Josep: Historia de la Segunda República española, 4 vols. Ed. Destino, Barcelona, 1940-1941.
163. POSADA, Adolfo: La nouvelle Constitution espagnole, Librairie du Recueil Sirey, París, 1932.
164. RAMA, Carlos M.: La crisis española del siglo XX, Fondo de Cultura Económica, México -Buenos Aires-, 1962 (2ª ed.).

165. RAMIREZ, Luis: Francisco Franco. Historia de un mesianismo, Ruedo Ibérico, París, 1964.
166. RAMIREZ JIMENEZ, Manuel: Los grupos de presión en la Segunda República española. (Prólogo de Francisco MURILLO FERROL), Tecnos, Madrid, 1969.
167. RAMIREZ JIMENEZ, Manuel y otros: Estudios sobre la II República española, Tecnos, Madrid, 1975.
168. RAMOS OLIVEIRA, Antonio: Historia de España, 3 vols., Cía. General de Ediciones, México!
169. ROBINSON, Richard R.H.: The origins of Franco's Spain. The Right, the Republic and Revolution, 1931-1936, David & Charles, Newton Abbot, 1970 (hay trad. castellana en Grijalbo, Barcelona, 1973).
170. ROMERO MAURA, Joaquín: La rosa de fuego, Grijalbo, Barcelona, 1974.
171. ROYO VILLANOVA, Antonio: La Constitución española de 9 de diciembre de 1931, con glosas jurídicas y apostillas políticas, Imprenta Castellana, Valladolid, 1934.
172. RUIZ MANJON, Octavio: El partido republicano radical, Ed. Tebas, Madrid, 1975.
173. SABORIT, Andrés: Julián Besteiro, Losada, Buenos Aires, s.f.
174. SANCHEZ AGESTA, Luis: Historia del constitucionalismo español, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, (1ª ed.).
175. SECO SERRANO, Carlos: Alfonso XIII y la crisis de la Restauración, Ariel, Barcelona, 1969 (1ª ed.).
176. SECO SERRANO, Carlos: Historia de España, época contemporánea (la Segunda República, la Guerra Civil, la España actual), Instituto Gallach, Barcelona, 1971.
177. SEDWICK, Frank: The Tragedy of Manuel Azaña and the Fate of the Spanish Republic, Ohio State Univ. Press. Columbia. 1963.

178. SEVILLA ANDRES, Diego: Historia política de España (1800-1967), Ed. Nacional, Madrid, 1967.
179. SOLE-TURA, Jordi: Catalanismo y revolución burguesa, Edicusa, Madrid, 1970.
180. SOUTHWORTH, Herbert R.: Antifalange, Ed. Ruedo Ibérico, París, 1967.
181. TAMAMES, Ramón: Estructura económica de España, 3 vols, Ed. Guadiana, Madrid, 1974 (7ª ed.).
182. TAMAMES, Ramón: La República.- La era de Franco, Alianza-Alfaguara, Madrid, 1973 (1ª ed.).
183. TUÑON DE LARA, Manuel: Historia y realidad del poder, Edicusa, Madrid, 1967 (1ª ed.).
184. TUÑON DE LARA, Manuel: Medio siglo de cultura española (1885-1936), Tecnos, Madrid, 1971 (2ª ed.).
185. TUÑON DE LARA, Manuel: El movimiento obrero en la historia de España, Taurus, Madrid, 1972 (1ª ed.).
186. TUÑON DE LARA, Manuel: La España del siglo XX, Librería Española, París, 1973.
187. TUÑON DE LARA, Manuel y otros: Sociedad, política y cultura en la España de los siglos XIX-XX, Edicusa, Madrid, 1973.
188. TUSELL, Javier: La Segunda República en Madrid: elecciones y partidos políticos, Tecnos, Madrid, 1970.
189. TUSELL, Javier: Las elecciones del Frente Popular, 2 vols, Edicusa, Madrid, 1971.
190. TUSELL, Javier: Historia de la Democracia Cristiana en España, 2 tomos: I. Los antecedentes. La CEDA y la II República y II. Los nacionalismos vasco y catalán. Los solitarios, Edicusa, Madrid, 1974.
191. TUSELL GOMEZ, Xavier: La España del siglo XX, Dopesa, Barcelona, 1975.
192. UBIETO, A., REGLA, J., JOVER, J.M. y SECO, C.: Introducción a la Historia de España, Ed. Teide, Barcelona, 1970 (2ª ed.).

## XVII

193. VEGAS LATAPIE, Eugenio: Catolicismo y república, Gráfica Universal, Madrid, 1932.

194. VICENS VIVES, Jaime: Historia social y económica de España y América, vol. IV y V, Ed. Teide, Barcelona, 1959, (vol. IV) - 1961 (vol. V).

195. VILAR, Pierre: Historia de España, Librairie Espagnole, París, 1974.

196. ZAPATERO, Virgilio: Fernando de los Ríos: los problemas del socialismo democrático, Edicusa, Madrid, 1974.

### C. ARTICULOS

197. ALVAREZ GENDIN, Sabino: "Federalismo y autonomismo", en Revista de Dº Público, nº 6, Madrid, junio de 1932.

198. ALVAREZ DE TOLEDO, José: "La Iglesia católica en la Constitución", en Revista de Dº Público, nos 19-20, Madrid, julio-agosto, 1933.

199. ARAGON, Manuel: "Manuel Azaña: un intento de modernización política", en Sistema, nº 2, Madrid, mayo de 1973, p. 101-114.

200. BECAUD, Jean: "Sobre un libro obligado: 'Manuel Azaña. Profecías españolas de Ernesto Giménez Caballero'", en Sistema, nº 6, julio de 1974, p. 73.

201. BIZCARRONDO, Marta: "Julión Besteiro: socialismo y democracia", en Revista de Occidente nº 32, Madrid, 1971, p. 61-76.

202. BIZCARRONDO, Marta: "La crisis del Partido Socialista en la II República", en Revista del Instituto de Ciencias Sociales, nº 21, Barcelona, 1º semestre 1973.

203. BLAS GUERRERO, Andrés de: "La radicalización de Francisco Largo Caballero: 1933-1934", en Sistema, nº 8, Madrid, enero de 1975, p. 73-83.

204. CAZORLA PEREZ, José: "Las relaciones entre los sistemas eclesial, social y político en la España contemporánea. un esquema interpretativo" en Manuel FRAGA IRRIBARNE y otros: La España de los Años 70, vol. III, tomo I, op.cit., p. 383-418.

XVIII

205. DIAZ, ELIAS y MORODO, Raúl: "Tendencias y grupos políticos en las Cortes de Cádiz y en las de 1820", en Cuadernos Hispanoamericanos, nº 201, Madrid, 1966, p. 637-676.

206. EASTON, David: "Continuities in Political Research: Behaviouralism and Post-Behaviouralism." VIII Congreso Mundial de Ciencia Política, Munich, 1970.

207. EASTON, David: "The New Revolution in Political Science", en American Political Science Review, nº 63, diciembre de 1967, p. 1051-1061.

208. EASTON, David: "An Approach to the Analysis of Political Systems", en World Politics, nº 9, Abril de 1957, p. 383-400.

209. ELORZA, Antonio: "El nacionalismo conservador de José M<sup>a</sup> Gil-Robles", en Triunfo, Madrid, 8-I-72

210. ESTEBAN, Jorge de: "La situación del Parlamento en las sociedades industriales", en Revista de Estudios Políticos, nºs 159-160, Madrid, mayo-agosto 1968, p. 75-102.

211. ESTEBAN, Jorge de: "La representación de intereses y su institucionalización", en Revista de Estudios Políticos, nº 155, Madrid, septiembre-octubre, 1967, p. 43-75.

212. FERRANDO BADIA, Juan: "Las regiones" en M. FRAGA y otros: La España de los Años 70, vol. III, tomo I, op. cit, p. 499, 540.

213. FUSI, Juan Pablo: "Algunas publicaciones recientes sobre la historia del movimiento obrero español" en Revista de Occidente, nº 123, Madrid, junio de 1973, p. 358-368.

214. FUSI, Juan Pablo: "El movimiento socialista en España", en La Actualidad Económica, nº 845, Madrid, 25 de mayo de 1974, p. 60-81.

215. GARCIA-OVIEDO, Carlos: "La reforma de nuestra legislación sobre jurados mixtos", en Revista de D<sup>o</sup> Público, nº 45, Madrid, septiembre de 1935.

216. GIL-ROBLES, José M<sup>a</sup>: "Mi visión actual de las Cortes de la República", Epílogo a sus Discursos parlamentarios, Taurus, Madrid, 1971, p. 673-683.

## XLI

217. HERRERO, Vicente: "La sentencia sobre la ley catalana de contratos de cultivos", en Revista de Dº Público, nº 36, Madrid, diciembre de 1934.
218. JORDANA DE POZAS, Luís: "Los funcionarios públicos en la nueva Constitución española", en Revista de Derecho Público, nº 4, Madrid, abril de 1932.
219. LINZ, Juan J.: "The Party System of Spain: Past and Future" en Party Systems and Voter Alignments de S.M. LIPSET y S. ROKKAN (eds.), ob. cit., p. 197-282.
220. LOPEZ PINA, Antonio: "Ideología y realidad de la modernización", en Boletín informativo de Ciencia Política, nº 8, Madrid, diciembre de 1971, p. 33-50.
221. MARICHAL, Juan: "Ciencia y Gobierno: la significación histórica de Juan Negrín", en Triunfo, Madrid, 22-VI-74, p. 29-35.
222. MENDEZ, Rafael: "Memoria de Juan Negrín", separata de Indice, nºs 298-99-300.
223. MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris: "El régimen parlamentario en las democracias modernas", en Revista de Derecho Público, nº 16, Madrid, abril de 1933.
224. MORAL SANDOVAL, Enrique: "El nacionalismo catalán: esquema de su evolución", en Boletín Informativo de Ciencia Política nº 7, Madrid, agosto de 1971.
225. MORODO, Raúl: "Acción Española: una introducción al pensamiento político de la extrema derecha" en Teoría y Sociedad (homenaje al profesor ARANGUREN), Ariel, Barcelona, 1970, p. 361.
226. MORODO, Raúl: "Introducción al pensamiento político de Luís Araquistain", En Boletín informativo de Ciencia Política nº 7, Madrid agosto de 1971, p. 17-33.
227. PEREZ-SERRANO, Nicolás: "¿Necesita refrendo el veto presidencial?," en Revista de Dº Público, nº 39, Madrid, marzo de 1935.
228. PINO ARTACHO, Juan del: "Aspectos sociológico-políticos del caciquismo español," en Revista Española de la Opinión Pública, nº 15, Madrid, p. 211-227.

229. RAMIREZ JIMENEZ, Manuel: "La escisión del partido radical-socialista en la Segunda República española", en Atlántida, nº 41, Madrid, mayo de 1969, p. 464-483.

230. RAMIREZ JIMENEZ, Manuel: "La formación de Unión Republicana y su papel en las elecciones de 1936", en Atlántida, nº 44, Madrid, abril de 1970, p. 139-165.

231. RAMIREZ JIMENEZ, Manuel: "La modernización política en España: hipótesis para su estudio", en Revista de Estudios sociales, nº 5, Madrid, mayo-junio de 1972, p. 107-132

232. RIGGS, Fred W.: "Comparative Politics and the Study of Political Parties: A Structural Approach" en William J. CROTTY (ed.): Approaches to the Study of Party Organization, ob. cit., p. 45-104.

233. ROMERO MAURA, Joaquín: "El caciquismo: tentativa de conceptualización", en Revista de Occidente, nº 127, Madrid, octubre de 1973, p. 15-44.

234. ROYO, Segismundo: "El Estado integral", en Revista de Dº Público, nº 45, Madrid, septiembre de 1935.

235. RUIZ-RICO, Juan J.: "Teoría de los sistemas generales en Ciencia Política: el problema del sistema político particular" (1ª parte), en Revista Española de la Opinión Pública, nº 38, Madrid, octubre-diciembre, 1974, p. 31-43.

236. SANCHEZ AGESTA, Luís: "Los problemas políticos de una sociedad histórica", en Revista de Estudios Políticos, nos 176-177, Madrid, Marzo-Junio 1971, p. 5-36.

237. SARTORI, Giovanni: "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism" en J. LAPALOMBARA y M. NEYNER (eds.): Political Parties and Political Development, ob. cit., p. 137-176.

238. SECO SERRANO, Carlos: "La experiencia de la derecha posibilista en la Segunda República española", Estudio preliminar de los Discursos parlamentarios de J.ª GIL-ROBLES, ob. cit., p. VII-L.

239. SECO SERRANO, Carlos: "Chapaprieta: un técnico anterior a la tecnocracia" en La paz fue posible de Joaquín CHAPAPRIETA, ob. cit., p. 17-109.

XXI

240. SEVILLA ANDRES, Diego: "La guerra civil y la desorganización política. 1931-1939" en M. FRAGA y otros: La España de los Años 70, vol. III, tomo I, ob. cit., p. 93-157.

241. TOHARIA, José Juan: "La subcultura de oposición en la España parlamentaria: para una sociología del retraimiento," en Revista de Estudios Sociales, nº 8, Madrid, mayor-agosto 1973, p. 61-80.

242. TOMAS Y VALIENTE, Francisco: "Pasado y futuro de los partidos políticos" (A propósito de un libro de Miguel Artola) en Sistema, nº 9, Madrid, abril de 1975, p. 125-135.

243. TOMAS VILLARROYA, Joaquín: "La formación de Gobierno durante la IIª República" en Revista de Estudios Políticos nº 204, Madrid, noviembre-diciembre, 1975, p. 49-94.

244. TUSELL GOMEZ, Javier: "La descomposición del sistema caciquil español (1902-1931)", en Revista de Occidente, nº 127, Madrid, octubre de 1973, p. 75-93.

245. VARELA ORTEGA, José: "Los amigos políticos: funcionamiento del sistema caciquista", en Revista de Occidente, nº 127, Madrid, octubre de 1973, p. 45-74.

246. VILAS NOGUEIRA, José: "La primera fase del proceso estatutario gallego", Boletín informativo de Ciencia Política, nº 11-12, Madrid, diciembre 1972-abril 73, p. 185-204.

247. VILLA, Luis Enrique de la: "El derecho del trabajo en España, durante la IIª República", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, vol. XIII, Madrid, 1969, p. 237-270.

D) OBRAS LITERARIAS DE FONDO HISTORICO Y POLITICO

248. AUB, Max: La calle de Valverde, Ed. Seix Barral, Barcelona, 1970.

249. BAREA, Arturo: La forja de un rebelde, 3 vols, Ed. Losada, Buenos Aires 1958, (3ª ed.).



250. BAROJA, Pío: La selva oscura, 3 vols. (I. La familia de Errotacho, II. El cabo de las tormentas, y III. Los visionarios), Ed. Caro Reggio, Madrid, 1974-75.

251. CELA, Camilo José: San Camilo. 1936, Alfaguara, Madrid, 1969.

252. EHREMBURG, Ilya: España, República de trabajadores, Ed. Cénit, Madrid, 1932.

253. GIRONELLA, José M<sup>a</sup>: Los cipreses creen en Dios, Ed. Planeta, Barcelona, 1953.

254. MACHADO, Antonio: Antología de su prosa, 4 vols., (prólogo y selección de Aurora DE ALBORNOZ), Edicusa, Madrid, 1970 (1<sup>a</sup> ed.).

255. MORA, Constanca de la: Doble esplendor, ed. Atlante, México, 1944.

256. PEREZ DE AYALA, Ramón: AMDG, en el vol. IV de sus Obras Completas, Ed. Pueyo, Madrid, 1931.

257. SENDER, Ramón J.: Requiem por un campesino español, Ed. Proyección, Buenos Aires, 1969 (4<sup>a</sup> ed.).

258. SENDER, Ramón J.: Crónica del alba, 3 vols. Alianza Ed. Madrid, 1971.

259. TORRENTE BALLESTER, Gonzalo: Los gozos y las sombras, 3 vols., Alianza Ed., Madrid, 1971-1972.

## E) FUENTES DOCUMENTALES

### a) Memorias y testimonios.

260. AGUIRRE LECUBE, José Antonio: Entre la libertad y la revolución: 1930-1935. La verdad de un lustro en el País Vasco, Ed. Verdes Archirica, Bilbao, 1935.

261. ANSO, Mariano: Yo fui ministro de Negrín, Ed. Planeta. Barcelona, 1976.

262. AZAÑA, Manuel: Obras Completas, 4 vols. (prefacio general y prólogos de Juan MARICHAL), Ed. Oasis, México, 1968 (1<sup>a</sup> ed.).

XXIII

263. BERENGUER, Dámaso: De la Dictadura a la República, Ed. Plus Ultra, Madrid, 1946.
264. BOLIN, Luís: España. Los años vitales, Espasa-Calpe, Madrid, 1967.
265. BOWERS, Claude G.: Misión en España. 1933-1936, Ed. Grijalbo, México, 1966 (4ª ed.).
266. CARRILLO, Santiago (entrevistado por Regis Debray y Max Gallo): ... y mañana, España (1ª parte), edición clandestina, 1974 (?).
267. CIERVA, Juan de la: Notas de mi vida, Ed. Reus, Madrid, 1955.
268. CHAPAPRIETA, Joaquín: La paz fue posible, Ariel, Barcelona, 1971.
269. FERNANDEZ FLOREZ, Wenceslao: Acotaciones de un oyente, 2 vols., Ed. Prensa Española, Madrid, 1962.
270. GIL-ROBLES, José Mª.: No fue posible la paz, Ariel, Barcelona, 1968 (1ª ed.).
271. GIL-ROBLES, José María: La fe a través de mi vida, Ed. Desclée de Brouwer, Bilbao, 1975.
272. GORDON ORDAS, Félix: Mi política en España, 3 vols, Imprenta Figaro, México, 1961-1963.
273. HURTADO, Amadeu: Quaranta anys d'advocat. Historia del meu temps, 2 vols: I. 1894-1930 y II. 1931-1936, Ariel, Barcelona, 1968-69 (2ª ed.).
274. IBARRURI, Dolores: El único camino, Ed. Sociales, París, 1962.
275. JALON, César: Memorias Políticas, Guadarrama, Madrid, 1973.
276. LARGO CABALLERO, Francisco: Mis recuerdos, Alianza, México, 1954.
277. LERROUX, Alejandro: La pequeña historia, Ed. Címera, Buenos Aires, 1945.

XXIV

278. LERROUX, Alejandro: Mis memorias, Afrodisio Aguado, Madrid, 1963.
279. MADARIAGA, Salvador de: Memorias de un federalista, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1967.
280. MADARIAGA, Salvador de: Memorias (1921-1936), Espasa Calpe, Madrid, 1974.
281. MADARIAGA, Salvador: Espanoles de mi tiempo, Planeta, Barcelona, 1975 (1ª ed.).
282. MARCO MIRANDA, Vicente: Las conspiraciones contra la Dictadura (1923-1930). Relato de un testigo, Tebas, Madrid, 1975.
283. MAURA, Duque de y FERNANDEZ ALMAGRO, Melchor: ¿Por qué cayó Alfonso XIII?, Ed. Ambos Mundos, Madrid, 1948 (2ª ed.).
284. MAURA, Miguel: Así cayó Alfonso XIII...., México, 1962, (1ª ed.).
285. MOLA VIDAL, Emilio: Obras Completas, Libr. Santaren, Valladolid, 1940.
286. NADAL, Joaquín M. de: Seis años con don Francisco Cambó (1930-1936). Memorias de un secretario político, Ed. Alpha, Barcelona, 1957.
287. OSSORIO, Angel: Mis memorias, Ed. Losada, Buenos Aires, 1946.
288. PESTAÑA, Angel: Trayectoria sindicalista (con prólogo de Antonio ELORZA), Tebas, Madrid, 1974.
289. PRIETO, Indalecio: Convulsiones de España, 3 vols., Ed. Oasis, México, 1967 (1ª ed.).
290. RIVAS-XERIF, Cirpiano de: Retrato de un desconocido. Vida de Manuel Azaña, Ed. Oasis, México, 1961.
291. SANCHEZ ALBORNOZ, Claudio: De mi anecdotario político, Losada, Buenos Aires, 1972.
292. SANCHEZ ALBORNOZ, Claudio: Mi testamento histórico-político, Planeta, Barcelona, 1975.

b) Libros de información documental, estadística o bibliográfica.

292. ARTOLA, Miguel: Partidos y programas políticos. 1808-1936. II. Programas, Aguilar, Madrid, 1975.

293. CIERVA, Ricardo de la: Los documentos de la primavera trágica, Ministerio de Información y T., Madrid, 1967

294. CIERVA, Ricardo de la: Bibliografía general de la guerra de España y sus antecedentes históricos, Ed. Ariel, Barcelona, 1968.

295. CONARD-MALERBE, Pierre: Guía para el estudio de la historia contemporánea de España, Siglo XXI, Madrid, 1975.

296. DIAZ-PLAJA, Fernando: La Historia de España en sus documentos. El siglo XX Dictadura-República (1923-1936). La guerra (1936-1939), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.

297. Estadísticas básicas de España, 1900-1970: Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1975.

298. GARCIA NIETO, Ma Carmen, y otros: Bases documentales de la España contemporánea, VIII, Guadiana, Madrid, 1975.

299. LOZANO, Jesús: La IIª República. Imágenes, cronología y documentos, Acervo, Barcelona, 1973.

300. República española: Cortes Constituyentes, 1931 (prólogo de Luis JIMENEZ DE ASUA). Ed. Rivas, Madrid, 1932.

301. VIDAL Y BARRAQUER, Francisco (Archivo): Iglesia y Estado durante la Segunda República Española, 2 vols, edición a cargo de Miguel BATLLORI y Víctor Manuel ARBELOA, Publicaciones de la Badía de Montserrat, 1971.

c) Textos legales

302. Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica (preambulo de Angel OSSORIO y GALLARDO), Impr. Rivadeneyra, Madrid, 1931.

303. MARTINEZ-ALCUBILLA, Marcelino: Boletín jurídico-administrativo. Anuarios de legislación y jurisprudencia 1931-35, Madrid, 1932-36.

304. SEVILLA ANDRES, Diego: Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España, Ed. Nacional, Madrid, 1969.

305. TIERNO GALAN, Enrique: Leyes Políticas Españolas Fundamentales (1808-1936), Ed. Tecnos, Madrid, 1968.

d) Debates y documentos parlamentarios.

La fuente principal de este trabajo han sido los Diarios de las Sesiones parlamentarias a lo largo de las tres legislaturas que hubo durante la IIª República:

306. Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes de la República española (DSCC), del 14 julio de 1931 al 4 octubre de 1933, 25 vols.

307. Diario de sesiones de Cortes, Congreso de Diputados (DSC), del 8 de diciembre de 1933 al 7 de diciembre de 1935, 17 vols.

308. Diario de sesiones de Cortes, Congreso de Diputados (DSC), del 16 de marzo al 10 julio de 1936, 3 vols.

Un extenso resumen de los debates en las Cortes Constituyentes hay en:

309. MORI, Arturo: Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República Española, 12 vols., Aguilar, Madrid, 1932-33.

d) Prensa y revistas.

La utilización de los periódicos de la época ha tenido carácter complementario, para extraer algunos datos y confirmar otros. Con este objetivo, se han seleccionado las tres publicaciones de Madrid que abarcaban, en el campo de la información, los sectores políticos e ideológicos más amplios:

XXVII

- 310.      El Debate (derecha católica)
- 311.      El Sol (republicano liberal)
- 312.      El Socialista (órgano de prensa del PSOE).

También, se ha utilizado con frecuencia la principal publicación de la época especializada en cues tiones jurídico-políticas:

- 313.      Revista de Derecho Público